CANADA

REPORT OF THE CHIEF ELECTORAL OFFICER OF CANADA

AS PER SUBSECTION 195(1) OF THE CANADA ELECTIONS ACT

1991

PUBLISHED BY THE CHIEF ELECTORAL OFFICER OF CANADA

91-04732/

© Minister of Supply and Services Canada 1991
Cat. No. SE1-5/1990
ISBN 0-662-58396-5

The Chief Electoral Officer
Le Directeur général des élections

May 1, 1991

The Honourable John A. Fraser, P.C.,
Q.C., M.P.
Speaker of the House of Commons
Room 229-N
Centre Block
House of Commons
OTTAWA, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Speaker:

I have the honour to submit my first report on the administration of my office. It covers the period since March 31, 1989, the date of my predecessor's last report.

This report is submitted in accordance with subsection 195(1) of the Canada Elections Act, R.S.C., 1985, Chap. E-2.

Respectfully yours,

Jean-Pierre Kingsley

TABLE OF CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY OF HIGHLIGHTS 1

CHAPTER 1 *INTRODUCTORY STATEMENT* 3

CHAPTER 2 *MAIN ACTIVITIES SINCE LAST REPORT (MARCH 1989)* 7

- Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing 8
- Comprehensive Audit 9
- Internal Audit Policy and Plan 10
- Report on Election Expenses 10
- Audit of Financial Returns 10
- Election Fees Tariff 10
- Registration of Political Parties 10
- Electoral Boundaries 11
  - Computer mapping
  - Polling divisions
- Distribution Centre Study 12
- Information Management 12
- Public Information Program 12
- Returning Officer Training 13
- Study of Returning Officer Feedback 13
- Temporary Relocation of Elections Canada 13
- International Activities 14

CHAPTER 3 *ELECTION ADMINISTRATION* 15

- By-elections: 16
  - Beaver River (1989)
  - Chambly (1990)
  - Laurier–Sainte-Marie (1990)
  - Oshawa (1990)
  - Beauséjour (1990)
  - York North (1990)
- Special Authorizations 16
- Northwest Territories Elections 17

CHAPTER 4 *LEGAL MATTERS* 19

- York North Contested Election 20
- Legal Status of Returning Officers 21
- Right to Vote of Prison Inmates 21

CHAPTER 5 *COMPLIANCE AND ENFORCEMENT OF THE CANADA ELECTIONS ACT* 23

- Case Outstanding after the 1984 General Election 24
- Cases Arising from the 1988 General Election 24
- Registered Party Returns 28

CHAPTER 6 *BROADCASTING ARBITRATOR* 29

CHAPTER 7 *CONCLUSION* 31

TABLES

1. Summary of Data from By-Elections held since the 1988 General Election 17
2. Permissions Granted Under Subsection 9(1) of the *Canada Elections Act* 18
3. Complaints and Prosecutions 25

APPENDICES

- A. List of Registered Political Parties 34
- B. Report of the Broadcasting Arbitrator 35

EXECUTIVE SUMMARY OF HIGHLIGHTS

The following is a summary of the highlights of the 1991 Report of the Chief Electoral Officer of Canada to Parliament. In light of the work of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, no attempt has been made in this Report to restate the recommendations for changes to the *Canada Elections Act* included in reports submitted to Parliament by the Chief Electoral Officer during the last twelve years.

HIGHLIGHTS

1. The Auditor General (AG) completed a *comprehensive audit* of most of Elections Canada's activities in 1989. He made recommendations in the areas of financial management, contracting, supplies management and the use of new technology in administering elections. According to the AG, many of the problems he identified relate to the outdated election legislation which often leads to inefficient procedures and resultant costs.

   An *internal audit policy* has since been established and an *audit plan* has been developed and implemented at Elections Canada.

2. Summaries of the *financial returns* of candidates and registered political parties at the 1988 general election, outlining contributions and expenditures, were published in 1989, as required by the *Canada Elections Act*. The detailed returns are available for public inspection.

3. Following the 1988 general election, the Commissioner of Canada Elections received 862 complaints of *alleged infractions of the Act*. Fifty prosecutions have been authorized, of which 33 have to date resulted in convictions.

   Three appeal cases will determine the extent to which many provisions of the *Canada Elections Act* are enforceable. Once again, complaints regarding the *definition of election expenses* point to the need to clarify that definition, and prosecutions regarding the *premature publication of election results* draw attention to the anomalies surrounding section 328 of the *Act*.

4. In line with current practice in the application of various federal and provincial regulatory legislation, the Chief Electoral Officer recommends that civil penalties be used as a means of enforcing many provisions of the *Act* rather than measures based on criminal law.

5. The work of the *Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing*, which tables its report later this year, is of crucial importance to the future of Canada's democratic process and institutions, particularly Elections Canada. The Chief Electoral Officer is collaborating closely with the Commission and its researchers and has committed human resources, both on a permanent basis and as members of task forces for this purpose.

6. A *contested election* case in the Ontario riding of York North was the first such case since 1980 and the first to result in the voiding of an election since 1968. The subsequent by-election (1990) confirmed the original election (1988) results. A backgrounder on the case was prepared at the time and is available from Elections Canada.

7. Six *by-elections* have been held since the 1988 general election. Three of those resulted in a change of party representation, while one of the three (Laurier–Sainte-Marie) resulted in the election of an independent member representing the newly-formed Bloc Québécois group.

8. Following the recommendations of the Auditor General and in line with the current level of available technology, the Chief Electoral Officer has established a new *information systems directorate* at Elections Canada and is proceeding with a five-year integrated information systems plan, which will result in the continued

computerization of a number of operations at Elections Canada, including certain aspects of the production of electoral maps.

9. An outside legal opinion has clarified the previously unclear nature of the legal relationship between the Chief Electoral Officer (CEO) and *returning officers* (who are appointed by the governor in council). According to the opinion obtained, they are neither employees nor agents of the CEO but, rather, are public officers employed by the Crown. While the *Act* requires the CEO to issue instructions to returning officers, he has no power to appoint or remove them from office; the CEO has recommended to the Royal Commission that his Office should be assigned direct responsibility in this regard.

10. In order to maintain and enhance the independence of his Office, the Chief Electoral Officer recommends that he be given a greater degree of procedural autonomy in budgetary matters and that controls on such should be exercised by a House of Commons committee and the Auditor General, rather than by Treasury Board, as is currently the case.

11. As a result of a chronic lack of adequate accommodation, the offices of *Elections Canada will be temporarily relocated* in August 1991 for a period of several years to the corner of the Queensway and Blair Road while the current premises at 440 Coventry Road in Ottawa are completely renovated and refurbished. The distribution centre and warehouse will remain at 440 Coventry Road during that time.

12. Increasing activities on the *international scene* are having an important impact on the finite resources of Elections Canada. These activities include: briefing foreign delegations, training election officials from other countries, organizing the supply of election materials, giving technical advice and assistance, and providing election supervisors and observers.

    Elections Canada will continue to accept invitations to participate in international elections; however, the degree of such participation will be determined by the extent to which human resource levels permit.

13. A decision handed down by the Federal Court of Canada on February 28, 1991 ruled unconstitutional and therefore invalid the provision of the *Canada Elections Act* which disqualifies *prison inmates* from voting. Pending the outcome of an appeal lodged by the federal government, the Chief Electoral Officer is consequently planning the necessary arrangements to register the approximately 29,000 prison inmates in Canada and to take their votes at the next federal general election.

CHAPTER 1

INTRODUCTORY STATEMENT

1

INTRODUCTORY STATEMENT

© 1988 Yousuf Karsh

Jean-Pierre Kingsley

This is my first Report to Parliament since the House of Commons honoured me by appointing me on February 16, 1990 to take office on February 19, 1990 as Canada's fifth Chief Electoral Officer. In accepting the appointment, I entered a transitional period in the history of the federal electoral system, a period during which the latter is undergoing intense scrutiny. My committment is to oversee the period of change which is undoubtedly before us as our democratic system is brought into line with the provisions of the *Charter of Rights and Freedoms* and the demands of modern society.

As I delve more deeply into the role and the responsibilities of my position, I realize and recognize the significant contribution made to Canada's electoral system by my predecessor, Mr. *Jean-Marc Hamel*. During the 23 years of his tenure, Mr. Hamel oversaw and implemented numerous significant changes to the electoral system which affected voters, political parties and candidates alike. During those years, he built an organization at Elections Canada which has proven itself to be very knowledgeable, efficient and caring and which has progressively enhanced its credibility as a non-partisan parliamentary agency.

While the problems in the electoral system highlighted by my predecessor in his last several reports to Parliament continue to exist, along with the concomitant risk to the administration of federal elections, I wish to assure parliamentarians that Elections Canada will continue to provide the necessary leadership to ensure their successful management.

Another major activity since my appointment relates to the work of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. The electoral system has come under the close scrutiny of the Commission and it has been my pleasure, along with that

of the staff at Elections Canada, to support its efforts in very tangible ways. In this respect, staff members have been seconded to the Commission and others are participating significantly in task forces established to undertake research, analysis, and pilot projects. In addition, considerable background documentation has been supplied to the many researchers whose services have been retained by the Commission. I am keeping abreast of developments and it is expected that the Commission will complete its work for the fall of this year, as scheduled.

As I stated during my appearance before the Royal Commission last September, I am unreservedly in favour of the early reform of Canada's electoral legislation, a need which was raised in successive reports to Parliament since 1979. (The text of my brief is available from Elections Canada). Indeed, the public hearings which the Royal Commission held across Canada during 1990 have confirmed the feeling of many Canadians that our electoral system, considered in many ways as a model when initially enacted, requires improvement, particularly in relation to the democratic rights guaranteed in the *Charter of Rights and Freedoms*.

There is no doubt that, since the adoption of the *Charter* in 1982, Canadians have become increasingly aware of their rights in general, and are seeking, and are entitled to, the full recognition of those rights. The electoral system is not excluded from this pursuit. As an illustration, one has only to consider the new vigour with which Canadians in recent years have challenged, often in the courts, legislative provisions affecting the electoral rights of judges, of the mentally deficient, of prison inmates and of many Canadians living abroad.

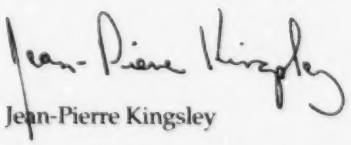
In my opinion, these issues require priority attention because they affect rights which we consider to be fundamental in our society, namely, the right to vote, the right to be a candidate for election and equality rights. Indeed, while the courts have already rendered judgements which concluded that provisions of the present *Canada Elections Act* are unconstitutional, the legislation has not yet been amended to reflect those decisions.

None of us wishes to encounter in the future a situation similar to that experienced by my predecessor and his staff in 1988, when more than a dozen judgements handed down during the course of the electoral period either modified or threatened to modify certain provisions of the *Act* which may be considered to contravene the *Charter*, thereby requiring major changes to existing procedures without having the benefit of the time to plan and to implement them.

I am confident that the eventual recommendations of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing will reflect a comprehensive and balanced review of *all* the factors which bear on Canada's democratic and electoral system in the nineties.

The challenge for Elections Canada will be to apply the legislation resulting from the work of the Commission in the fairest, the most expeditious and cost-effective manner. Even if *all* changes cannot be adopted and implemented in time for the next general election, it is my sincere hope that Parliament will be able to adopt the most pressing ones. Because, as my predecessor pointed out in his last Report to Parliament (1989), without the significant changes which would bring the *Canada Elections Act* in line with the *Charter*, we will surely find ourselves expending significant amounts of energy before the courts during the next election campaign, at a time when we should be devoting our full attention to the proper administration of the election.

What follows is an account of the principal activities of my Office since the tabling of my predecessor's last Report to Parliament in March 1989. I look forward to having the opportunity to review those activities and also our planned future activities with the Standing Committee on Privileges and Elections and I stand ready to meet with Committee members at any time.



Jean-Pierre Kingsley

CHAPTER 2

MAIN ACTIVITIES SINCE LAST REPORT

(MARCH 1989)

2

MAIN ACTIVITIES SINCE LAST REPORT (MARCH 1989)

ROYAL COMMISSION ON ELECTORAL REFORM AND PARTY FINANCING

Chaired by *Mr. Pierre Lortie*, this Commission was established in November 1989 with the mandate to "inquire into and to report on the appropriate principles and process that should govern the election of members of the House of Commons and the financing of political parties and of candidates' campaigns... ."

My predecessor appeared before the Commission at its first public hearing in Ottawa on March 12, 1990. Many senior staff members from Elections Canada have since been involved in briefing sessions and have provided information or material on topics of interest; some are members of task forces established by the Commission.

As I mentioned in my introductory statement, I appeared before the Commission September 21, 1990, concluding its calendar of public hearings. As I indicated in my brief (a copy of which may be obtained from Elections Canada), *Charter* problems are of particular interest and may, if not corrected beforehand, cause disruption during the next general election.

I referred the Commissioners to the difficulties raised by the court decisions which have declared certain provisions of the *Act* to be unconstitutional, including the disqualification from voting of judges as well as of the mentally deficient. I also referred them to other *Charter*-related issues, where court decisions have so far been inconclusive, dealing with the disqualification from voting of prison inmates (see chapter 4) and the unequal treatment of urban and rural electors in the voter registration process. As I told the commissioners, nobody wishes to relive the experience of 1988, when more than a dozen court decisions, handed down in the middle of the election campaign, modified, or threatened to modify, the *Canada Elections Act* for contravening the *Charter*. It is essential that Parliament deals with these *Charter* issues *before* the next election.

I suggested that a system similar to the rules by which armed forces and federal public servants posted outside Canada currently vote could be used to enable other Canadians living abroad to exercise their franchise. To deal with the major problem of urban electors who lose their vote because they miss the deadline for getting on the voters' list, I proposed the use of mail-in registration forms and voter registration at the polls, both with appropriate safeguards against fraud.

I also included a series of recommendations aimed at enhancing further the independence of Elections Canada to reflect properly its role as an agency of Parliament. In this vein, I proposed that the appointment of returning officers and the Assistant Chief Electoral Officer, currently made by order in council, should become the direct responsibility of the Office of the

Chief Electoral Officer; and that its budgets should be made subject to approval by a House of Commons' committee.

In the case of the returning officers, my proposal that they be appointed by my Office was made in order to ensure more effective management of elections, to clearly establish the authority of the Chief Electoral Officer, and to reinforce for the benefit of all participants and the general public the impartiality of the electoral process. This would also facilitate the timely replacement of a returning officer during the course of an election, should the need arise. It has been noted in the past, that in other jurisdictions where the Executive appoints returning officers, this process was delayed, thereby jeopardizing the training of returning officers and possibly affecting their performance during elections. Appointments would be made on merit, following open competitions, applying strict selection criteria taking into account the managerial requirements of these positions. This measure would have the further advantage of clarifying the legal status of returning officers.

In the case of budgetary matters, I proposed that the Chief Electoral Officer could be given a greater degree of procedural autonomy. He would be required to prepare budget estimates for his Office and submit them to the House of Commons Committee on Privileges and Elections (or another appropriate committee) for approval. This committee would then forward the estimates to the President of the Treasury Board, who would then table them in the House of Commons at the same time as the government's estimates. This would be in contrast to the current situation, whereby Elections Canada must submit its operating budget to the Treasury Board for approval, and the Committee on Privileges and Elections becomes involved only after the government's estimates are tabled in the House. The Auditor General would continue to audit the Office's allotments, financial practices and policies, including contracting practices.

Regarding the issue of enforcement of the *Canada Elections Act*, I proposed a new procedure for dealing with infractions under the *Act*. In one category, certain activities would remain criminal acts, examples being illegal voting, vote-buying, impersonation, stealing ballots and boxes, destruction of property, and possession of firearms near a poll. Such cases would be investigated by the RCMP and any criminal charges laid in the appropriate courts. Another category of controlled activities would be dealt with by means of civil penalties (such as daily fines) automatically imposed by the *Act*. Such activities might include the late submission of or the failure to submit the required financial reports. All other breaches of the *Act* would fit in a third category; they would be referred to Elections Canada for investigation and to an administrative tribunal for adjudication. Such activities could include failure to give employees time off to vote, the premature publication of election results, breaking the political advertising blackout and all other improper practices relating to the election expenses provisions.

Amongst my recommendations to the Royal Commission were two which would result in considerable savings to the public treasury but which would require modifications to the legislation. The first concerns urban enumerators. I drew to the commissioners' attention a potential savings of ten million dollars if only one enumerator were to be appointed in each urban polling division. A further saving of some 8.4 million dollars could be achieved by eliminating the notice of enumeration card which must be mailed to each elector. Instead an enumeration message could be left in each household which could contain the important information about voting which is currently included on the enumeration card.

I wish to draw to the attention of parliamentarians that my recommendations to the Royal Commission were based on the following considerations: the need to bring the *Canada Elections Act* in line with the *Charter* before the next election; and the need to undertake other specific reforms to make the electoral system more effective, efficient and accessible to Canadians.

COMPREHENSIVE AUDIT

In 1989, the Auditor General completed a comprehensive audit of Elections Canada. All aspects of the Office's activities were reviewed with the exception of the operations of the Office of the Commissioner of Canada Elections, the activities associated with supporting the electoral boundaries commissions, and the areas of election expenses and reimbursement of parties and candidates.

In summary, the Auditor General's Report contained nine recommendations on financial management, contracting, supplies

management and the use of new technology in administering an election. The Auditor General did state, however, that many of the problem areas he identified stem from outdated legislation that has led to inefficient procedures and high costs in administering the electoral process. Following the release of the report, I appeared before the Standing Committee on Privileges and Elections which was reviewing its contents, at which time I presented an action plan to address the Auditor General's Report.

INTERNAL AUDIT POLICY AND PLAN

To implement one of the Auditor General's recommendations, the Audit Services Bureau of the Department of Supply and Services assisted Elections Canada in preparing an internal audit policy and a five-year audit plan. The policy and the plan were approved by the Executive Committee in February 1990. Phase one of the work - audits covering the Office of the Commissioner of Canada Elections and the Redistribution and Revision unit of the Operations Directorate - was completed during 1990. An audit of the Planning and Coordination unit of the Operations Directorate is being carried out in early 1991.

REPORT OF THE CHIEF ELECTORAL OFFICER ON ELECTION EXPENSES

Following the general election of November 21, 1988, my predecessor published his report respecting election expenses, which provided the following information:

Part 1 The fiscal period returns of registered political parties for the years 1984 to 1988.

Part 2 The election expenses returns of all registered political parties for the 1988 general election.

Part 3 The summary of candidates' election expenses returns for the 1988 general election.

Copies of the report were provided to each Member of Parliament in late 1989; additional copies are available from my Office.

AUDIT OF FINANCIAL RETURNS

At the 1988 general election, 1,578 candidates were required to file a financial return. Of these, 739 qualified for a reimbursement, averaging $18,403, for a total of $13.7 million; 723 of those candidates also declared a surplus. The average surplus per candidate was $13,290, amounting to a total candidates' surplus of approximately $9.6 million. Also, candidates' auditors were entitled to a reimbursement of their fees, for a total of $676,000.

There were 12 registered political parties at the 1988 general election. Four of those registered political parties qualified for a reimbursement of their election expenses totalling almost $5 million.

ELECTION FEES TARIFF

Following the 1988 general election, a number of returning officers indicated their concern about the fees and allowances paid to them and other election officers under the authority of the Federal Tariff of Fees, which is issued pursuant to section 198 of the *Canada Elections Act*. Many felt that the Tariff had not kept up with the many changes which have taken place in election administration.

In view of their comments, Elections Canada engaged a consultant to review and make recommendations on paying returning officers and other workers at an election. A committee of ten returning officers from across Canada was selected to provide the consultant with detailed information on election management. The consultant's report has been received; following analysis of the recommendations by my staff, the revised Tariff of Fees will be submitted to the Governor in Council for approval.

REGISTRATION OF POLITICAL PARTIES

Four political parties applied for registration with my Office since my predecessor's last Report to Parliament (1989). After verification of each application, they were accepted and each party's name was entered in the registry. Each of these parties, and any other party that applies for registration, will become fully registered on the day after the party sponsors candidates in at least 50 electoral districts at the next general election, provided that the writs for that general election are issued at least 60 days after the party applied for registration. A list of these four parties, and the twelve existing registered parties, is included in this Report as Appendix A.

A number of requests for registration information have been submitted and it is expected that as many as 18 to 20 political parties may be seeking the support of voters at the next general election.

ELECTORAL BOUNDARIES

1. COMPUTER MAPPING

Following the last redistribution of electoral boundaries (1986-1987) and the subsequent establishment of polling divisions in each riding, consultations were undertaken with representatives from federal and provincial departments, with representatives from the House of Commons and with Elections Canada personnel. Given Elections Canada's electoral mapping requirements, the advances which have been made in geomatics technology elsewhere would suggest that there could be a better way to achieve our goals. It was found that most external organizations which currently provide maps or services to my Office have adopted some form of automation to support their cartographic process. As a result, it was decided to reassess the procedures used in our electoral mapping activities within the context of the strategic information systems plan referred to later in this chapter.

As a first step, Elections Canada undertook a user requirement study in order to document the current situation, to clearly identify our cartographic needs and to provide direction to better meet the requirements of the *Canada Elections Act*, the *Electoral Boundaries Readjustment Act* and the *Charter of Rights and Freedoms*, as well as to better serve the electorate and the electoral process.

The study found that the current procedures used in electoral mapping at Elections Canada are time-consuming and tedious and that they prevent us from efficiently fulfilling our mandate and meeting the increasing expectations of returning officers, politicians and the public. It recommended that a feasibility study should be undertaken to determine the viability of various solutions including computer-assisted drafting (CAD), geographical information systems (GIS) and a combination of GIS and traditional mapping techniques.

The feasibility study found that GIS was feasible and cost-effective in terms of quantifiable and non-quantifiable benefits. Elections Canada has therefore decided to proceed with a phased implementation of GIS between 1991 and 1995 following testing which is scheduled to take place in the next year, and to implement an integration of text and spatial files in our computer applications.

2. POLLING DIVISIONS

After the last general election, Elections Canada extensively analyzed the documentation on the establishment of polling divisions in each electoral district to help returning officers make changes, to improve the system and to find the best solutions to existing problems. Base maps were also selected and obtained so that returning officers who have rural areas in their electoral districts could properly delineate each rural polling division. This program is an extension of that begun in urban regions before the 1988 general election with the result that approximately 95 percent of the electoral mapping system is based on the same standards.

Starting in the fall of 1989, a review of the establishment of polling divisions was ordered in all electoral districts. The primary purpose of this analysis has been to pinpoint areas where polling division boundaries must be changed; it is, in fact, a step toward identifying problems associated with existing boundaries.

In light of the experience of the 1988 election and considering that in these times it is becoming increasingly difficult to find enough election workers, it has been found desirable to reduce the number of polling divisions by combining them wherever it is possible to do so without unduly inconveniencing electors. Approximately 10,000 polling divisions were thus eliminated between 1984 and 1988, resulting in savings of approximately $3 million in operating expenses.

In addition to the financial advantages of the current exercise, mention must be made of the standardization of rural and urban polling division data and descriptions; the establishment of a considerable inventory of maps, at a useful scale, of all municipalities with a population of 5,000 or more; the standardization of map scales within the same city; the possibility of copying, enlarging and reducing all maps; the identification of a standard legend for the whole country; and the production by computer of bilingual boundary description documents, street keys and poll keys.

DISTRIBUTION CENTRE STUDY

Outside consultants undertook a comprehensive review of warehouse operations, holding interviews with warehouse personnel and members of the Elections Canada management team. This study provided a welcome opportunity to analyze the warehousing activities. In general, the findings were encouraging, and, in cases where weaknesses were identified, corrective action has already been taken or planned.

This action has included: relocation within the premises to the ground floor to eliminate current floor loading restrictions; simplification of reporting levels within the organization; reduction in the permanent staff; the exploration of mechanized packaging; and consideration of the decentralized delivery of some materials directly from suppliers to returning officers or to regional supply points.

INFORMATION MANAGEMENT

Following the introduction of information technology at the 34th general election, it was decided to undertake the development of a strategic information systems plan to define the basis and the priorities for the further development and application of information processing technology at Elections Canada.

This study, which was completed in January 1991, will permit my Office to prepare a master plan for managing the development of integrated information systems in the years to come. It will be based on a phased approach utilizing full pretesting and a concern for cost-effectiveness, including the consideration of the value of the subsequent improvements. Progress from one phase to another will only be instituted when testing has been proven to be fully successful.

The plan will draw together all of those activities which will be computerized during the next five years and will include, in the office of the returning officer, the establishment of the preliminary list of electors, the production of the notices of enumeration, the changes made to the voters' list during the revision period, the calculation of payments to election officials and the input of results on election night; and, in my Office, the introduction of computerized mapping (as described earlier), office automation, an automated financial system, electronic mail and the implementation of new management information systems for other operational activities.

Included amongst the benefits to be gained from computerization of these activities will be the availability of voters' lists on diskette according to a nation-wide standardized format and the improved quality and ease of reproduction of polling division maps.

In order to reflect the importance of improving the efficiency and effectiveness of Elections Canada and the role of information management therein, a new directorate has recently been established within the organization, that of Information Systems.

PUBLIC INFORMATION PROGRAM

In his last Report to Parliament (1989), my predecessor noted a number of activities which Elections Canada had initiated to support his belief that Canadians have a right to be informed about their democratic and equality rights, now enshrined in the *Charter of Rights and Freedoms*, and a right to be informed about how they may exercise those rights. I intend to continue the public information programs mounted by this Office.

Since 1989, significant activities have included a joint exhibition with the National Archives of Canada. The major exhibition *Behind the Ballot Box/Les coulisses des élections*, which was mounted at the National Archives of Canada in early 1989 and the opening of which my predecessor noted in his last Report, was a recognized success. This presentation on the history and evolution of Canada's electoral system attracted some 10,000 people during its three-month run, making it the National Archives' most successful exhibition to that time.

Elections Canada's complementary program of simulated elections involved the participation of some 5,000 students from 70 schools and other organizations, with the result that our communications objectives were very satisfactorily advanced by the project.

In light of the success of the aforementioned, my predecessor approved the development of a smaller presentation as part of the circulating exhibits program of the National Archives of Canada. Also entitled *Behind the Ballot Box/Les coulisses des élections*, this exhibit opened in May 1990 at

the museum in Sault Ste. Marie, Ontario and has since been shown in Maple Creek and Saskatoon, Saskatchewan and in Nanaimo, B.C. It moves on to Prince George in April. The lifespan of the exhibition is expected to be at least another seven years, and it will be an integral part of our communications strategy during that time.

In each venue, Elections Canada will mount a complementary animation program with local schools and other target groups, involving the staging of simulated elections. The exhibition also includes an audio-visual presentation and a unique and innovative interactive computer element that allows users to identify their own electoral district and Member of Parliament, obtain an electoral district profile and MP biographical data, take part in a historical quiz and run their own election. Further applications of the interactive computer element are under consideration.

Three statutory reports have been published since April 1989, namely the Chief Electoral Officer's report on the election expenses of political parties and candidates at the 1988 general election and the reports on the by-elections held in 1989 and 1990. Apart from the catalogue and essay published in 1990 to accompany the circulating exhibition, *Behind the Ballot Box/Les coulisses des élections*, no new information materials have been published or significant revisions made to existing material, pending expected changes to the *Canada Elections Act* resulting from the work of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing.

In May 1989, paid announcements containing the summaries of candidates' election expenses returns from the 1988 general election were placed in selected daily and weekly newspapers across Canada, in accordance with the disclosure requirements of subsection 235(2) of the *Canada Elections Act*. To provide satisfactory exposure of the summaries throughout the 295 electoral districts, 778 newspapers were used in this exercise. To date, similar announcements have been placed in connection with the by-elections held in Beaver River (1989), Chambly, Laurier–Sainte-Marie and Oshawa (1990).

RETURNING OFFICER TRAINING

A needs analysis conducted by a consultant reviewed the alternatives to training returning officers in the context of current adult education techniques and assessed the tools which my Office provides to returning officers when training their election workers.

The study proposed a reorientation of Elections Canada's training techniques and identified modifications that could be made to the existing training materials. Changes will be implemented accordingly.

STUDY OF RETURNING OFFICER FEEDBACK

Meetings were held in April and May 1989 to obtain feedback from returning officers about the conduct of the 34th general election. Twenty-one meetings were held across Canada in thirteen localities, attended by returning officers and their assistants. Each meeting was conducted by four experienced Elections Canada officers. The agenda covered: getting ready for an election; the start of the election period; registration of electors (enumeration and revision); communications activities; candidates and voting; financing; and general questions.

Participants were eager to share their experiences and made many recommendations for changes and improvements. They were mostly administrative in nature and can be implemented without changes in legislation.

Recommendations were also received that would require changes in legislation. These were examined in light of our own experience and it was found that many deserve serious consideration. They were not covered by Bill C-79, and, in general, concern aspects of the process of enumeration and preparation of the preliminary voters' list, and the procedures surrounding the various opportunities for voting. Many of the concerns were also raised in 1990 at meetings held with returning officers by the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing.

TEMPORARY RELOCATION OF ELECTIONS CANADA

In the autumn of 1988, my predecessor advised Public Works Canada (PWC) that new premises should be found for Elections Canada, due to significant air circulation problems, the need for major heating repairs, the lack of office space and the inadequate warehouse facility at our current location - 440 Coventry Road in the eastern sector of the City of Ottawa. However, with the calling of the general election in October 1988, the project was put on hold until after the election.

Following a call to tender by PWC in December 1990, temporary relocation is now planned for August 31, 1991 to the Elections Canada Building, near the intersection of Blair Road and the Queensway in the National Capital Region within easy commuting distance of the warehouse facilities.

INTERNATIONAL ACTIVITIES

As can be seen from my predecessor's reports to Parliament, especially those tabled between 1984 and 1989, Elections Canada has played an increasingly active role in international elections. Since the last Report was tabled, the number and variety of requests for the assistance and involvement of my Office has multiplied in direct relation to the rapid evolution of democratic developments in many countries around the world.

During this period, my Office responded to requests from the Speaker of the House of Commons, the Canadian International Development Agency (CIDA), the International Foundation for Election Systems (IFES), the Inter-American Centre for Electoral Promotion and Assistance (CAPEL), the Department of External Affairs and, through its auspices, the United Nations, the Organization of American States and many countries in the West Indies, Central America, Europe and Africa. Our participation has included briefing visiting foreign delegations, training election officials, ensuring the provision of election materials and supplies and providing technical advice and assistance, election supervisors and observers. The following summarizes the international activities of Elections Canada since my predecessor's last Report to Parliament.

In the last fiscal year, Elections Canada has been involved in pre-election evaluations in Bulgaria, Czechoslovakia, Guyana, Haiti and Zaire. Material assistance was subsequently provided to these countries by the Canadian government; Elections Canada expertise was provided to ensure the proper materials were delivered in a timely manner. Elections Canada has observed elections and/or selected Canadian observers to elections in the following countries: Nicaragua, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Czechoslovakia, Romania, Albania, Bulgaria, Haiti, Bénin and Guatemala. In addition, Elections Canada has received delegations from Poland, Bénin, the Ivory Coast, Zaire, El Salvador, Italy and Japan. Also, given Canada's major involvement in the international electoral field, Elections Canada has utilized other networks to obtain qualified personnel, for example, through the offices of the provincial chief electoral officers of Ontario, Quebec and Manitoba.

Furthermore, Elections Canada has been involved in discussions with the United Nations and the Organization of American States and with the Department of External Affairs and CIDA concerning upcoming electoral developments elsewhere in the world and the nature and possibility of our involvement in them. I met with authorities of the United Nations and the Organization of American States last October regarding the need for more planning time and coordination among the various participants when providing election observers and various forms of assistance.

As regards the increasing involvement of Elections Canada's personnel in international electoral activities, the salaries and related benefits of the persons involved continue to be absorbed by Elections Canada; other associated costs, such as travel and accommodation, are recovered from the requesting organization.

The voluntary co-operation of provincial electoral colleagues, returning officers and other Canadians knowledgeable about electoral matters constituted an essential element for the continued achievements in the area of international activities.

The recent experience gained at Elections Canada has led me to conclude that, when we accept international election observation missions, the following conditions will have to be taken into consideration:

a) sufficient lead-time to allow proper recruitment and training of observers;
b) the possibility of obtaining the co-operation of other observation organizations; and
c) the possibility of arranging for the involvement of national observers from the country in question working under a credible organization based in that country.

Bearing in mind the aforementioned conditions, Elections Canada will continue to accept invitations to participate in international elections, although the degree of such participation will be determined by circumstances as well as by the extent to which human resource levels permit.

CHAPTER 3

ELECTION ADMINISTRATION

3

ELECTION ADMINISTRATION

BY-ELECTIONS

Since the 34th general election was held on November 21, 1988, six by-elections have taken place in the electoral districts of: Beaver River, Alberta, on March 13, 1989; Chambly, Quebec, on February 12, 1990; Oshawa, Ontario, and Laurier–Sainte-Marie, Quebec, on August 13, 1990; and Beauséjour, New Brunswick and York North, Ontario, on December 10, 1990.

Forty-two candidates were nominated in these six by-elections: four in Beaver River, six in Chambly, ten in Oshawa, seven in Laurier–Sainte-Marie, six in Beauséjour and nine in York North.

In Beaver River, the Reform Party candidate was elected, the first time that the party has been represented in the House of Commons. In Chambly, the New Democratic Party candidate was elected, the first time the NDP has elected a member to the House from the province of Quebec. In Oshawa, the NDP candidate was elected, while an independent candidate representing the Bloc Québécois was elected in Laurier–Sainte-Marie. In Beauséjour, the leader of the Liberal Party was elected and in York North, the Liberal candidate was re-elected following the voiding of the 1988 election by the Supreme Court of Ontario (see Chapter 4).

Data from the six by-elections is reproduced in Table 1 on page 17.

A voter information program was mounted in each electoral district including, in Oshawa and Laurier–Sainte-Marie, the distribution of a multilingual information leaflet to all households. Voter turnout ranged between a low of 33.21 percent in York North to a high of 69.55 percent in Beauséjour.

In an effort to ensure compliance with the *Canada Elections Act*, an information seminar on the election expenses provisions of the legislation was held in each electoral district several weeks before polling day. Those who attended were generally the candidates' official agents or auditors, or the candidates themselves.

SPECIAL AUTHORIZATIONS

During most elections, the Chief Electoral Officer is called upon to invoke his special powers under subsection 9(1) of the *Act* to meet unusual or unforeseen circumstances. My predecessor and I invoked those discretionary powers when we granted special authorizations as outlined in Table 2 on page 18.

TABLE 1

SUMMARY OF DATA FROM BY-ELECTIONS HELD SINCE THE GENERAL ELECTION OF NOVEMBER 21, 1988

Districts	Beaver River (Alberta)	Chambly (Québec)	Laurier – Sainte-Marie (Québec)	Oshawa (Ontario)	Beauséjour (New Brunswick)	York North (Ontario)
Reason for election	Death of John Dahmer	Resignation of Richard Grisé	Death of J.-C. Malépart	Resignation of J.E. Broadbent	Resignation of F. Robichaud	Contested Election
Date of vacancy	December 12, 1988	May 30, 1989	November 22, 1989	January 02, 1990	September 25, 1990	June 07, 1990
Date of election	March 13, 1989	February 12, 1990	August 13, 1990	August 13, 1990	December 10, 1990	December 10, 1990
Population '81	68,200	88,686	86,861	91,263	65,473	93,734
Population '86	72,694	92,685	83,492	95,189	67,750	144,226
Estimated at election	75,390	95,884	80,797	98,330	69,572	206,601
Number of polls	163	184	167	175	143	362
Electors on preliminary list	43,931	66,839	50,612	60,353	48,570	128,344
Electors on official list	44,105	67,292	52,672	62,005	49,072	129,929
Number of candidates	4	6	7	10	6	9
Election expenses limit	$47,882.73	$49,283.88	$44,858.70	$48,996.19	$47,616.26	$77,599.28
No. of candidates entitled to reimbursement	2	2	2	2	2	2
No. of valid votes cast	22,903	39,919	25,101	25,314	33,684	42,749
% participation	51.93%	60.40%	48.40%	41.03%	69.55%	33.21%
Elected candidate	Deborah C. Grey	Phillip Edmonston	Gilles Duceppe	Mike Breaugh	Jean Chrétien	Maurizio Bevilacqua
Affiliation	Reform	N.D.P.	Independent	N.D.P.	Liberal	Liberal

NORTHWEST TERRITORIES ELECTIONS

Since the last Report to Parliament, in 1989, my Office has also overseen a by-election in the territorial electoral district of Natilikmiot to fill a vacancy created by the resignation of the sitting member. Four candidates were nominated. The election was held on October 10, 1989, with a voter turnout of 82.2 percent.

In his last Report to Parliament, my predecessor indicated that the two territorial elections he described might be the last administered by this Office, as it was expected that the Legislative Assembly of the Northwest Territories would recommend the appointment of a Chief Electoral Officer, as provided for in the *Northwest Territories Elections Act* of 1986. This appointment has not been made however, and it has been agreed that my Office will administer the next general election in the fall of 1991.

The report of the 1989-1990 Electoral District Boundaries Commission of the Northwest Territories was tabled by the Speaker during the Legislative Assembly's 1990 spring session. It recommended that the number of seats remain at 24, although the boundaries of fourteen districts were altered and one additional seat was allocated to the City of Yellowknife. These recommendations were dealt with at the fall 1990 session of the Legislative Assembly and the new boundaries are now in effect for the next territorial general election.

TABLE 2

PERMISSIONS GRANTED DURING BY-ELECTIONS UNDER SUBSECTION 9(1) OF THE CANADA ELECTIONS ACT

Districts	Beaver River (Alberta)	Chambly (Québec)	Oshawa (Ontario)	Laurier – Sainte-Marie (Québec)	Beauséjour (N.B.)	York North (Ontario)	Total
Appointment of 2nd assistant returning officer to take votes in returning officer's office	–	x	x	x	–	–	3
Opening of 2nd electoral office in electoral district	–	–	–	–	x	x	2
Extension of revision period	–	–	x	x	–	–	2
Appointment of two additional revising agents at large	–	–	–	x	–	–	1
Appointment of two additional revising agents in returning officer's office	–	–	–	x	–	–	1
Appointment of four additional enumerators	–	–	x	–	–	–	1
Earlier counting of votes in returning officer's office	–	–	x	–	–	–	1
Increase of number of items in Tariff of Fees *	–	1	–	–	–	1	2
Total	**0**	**2**	**4**	**4**	**1**	**2**	**13**

*Pursuant to item 41 of the Tariff of Fees.

CHAPTER 4

LEGAL MATTERS

4

LEGAL MATTERS

YORK NORTH CONTESTED ELECTION

Following the official addition of the votes in the electoral district of York North, Ontario at the 1988 general election, the Liberal candidate, Maurizio Bevilacqua, was declared to be elected by a margin of 66 votes over Michael O'Brien, the Progressive Conservative candidate.

Mr. O'Brien requested a judicial recount of the votes, as provided for in section 177 of the *Canada Elections Act*. On December 5, 1988, the recount resulted in a reversal of the result obtained at the official addition.

Mr. Bevilacqua then successfully appealed the judicial recount decision and the matter was returned to the recount judge for continuation. The recount revealed a 77-vote plurality in favour of the Liberal candidate, who was then sworn in as the Member of Parliament for York North.

The Progressive Conservative candidate contested the election under the provisions of the *Dominion Controverted Elections Act*, alleging by petition that certain irregularities had occurred during the electoral process. Following a review of the election documents, the petition was amended to reflect 121 actual irregularities found. Most of these concerned the use of improper procedures of vouching for (swearing of) rural electors. In many instances, rural electors were vouched for by persons who were not on the same list of electors as is required by section 147 of the *Canada Elections Act*.

The petition was heard by Justices Gray and MacFarland of the Ontario Supreme Court, who found that the failure to comply with the requirements of the *Act* affected the result of the election, as the number of votes called into question (121) exceeded the difference between the first and second candidates (77) after the judicial recount. It was felt by the panel of judges that the saving provisions of section 272 of the *Act* could not be used to correct the failure of statutory compliance found in this case (this section states that non-compliance with the *Act* does not invalidate the election unless it affected the result).

In its decision of May 28, 1990, the court made it very clear there was "...no evidence that the...irregularities arose out of the misconduct of any voters or election officials". It also highlighted the fact that only 121 of the more than 88,000 votes cast in York North were called into question.

The decision was not appealed. On June 7, 1990, I received a warrant from the Speaker of the House of Commons advising me of the vacancy in York North created by the court ruling. Pursuant to section 31 of the *Parliament of Canada Act*, the Prime Minister called a by-election in York North on October 10, 1990. The result of that by-election may be found in Chapter 3 of this Report.

LEGAL STATUS OF RETURNING OFFICERS

The nature of the relationship between returning officers and my Office is not clearly defined by the *Canada Elections Act*. To clarify the situation therefore, my predecessor sought and I have obtained a legal opinion from a firm outside Elections Canada.

This opinion indicates that returning officers are neither employees nor agents of my Office. Rather, they are public officers employed by the Crown in right of Canada.

Although the *Canada Elections Act* empowers me to issue necessary instructions to election officers "...to ensure effective execution of the provisions..." of the *Act* and allows me to deny payment of honoraria in cases where an election officer has failed to carry out one or more of the duties of the position, it does not clearly establish the authority of the Chief Electoral Officer in respect of returning officers, who are, in fact, appointed and removed from office by the Governor in Council.

This matter, which I raised in my brief to the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing and which my predecessor touched on in part in previous reports to Parliament, is now being examined by the Royal Commission.

RIGHT TO VOTE OF PRISON INMATES

In the last Report to Parliament (1989), my predecessor related the difficult circumstances which he experienced when conflicting provincial court rulings, handed down *during* the 1988 election campaign, alternately ruled invalid and then upheld the provision of the *Canada Elections Act* which deprives prison inmates of the right to vote. He was eventually guided by the decision of the senior court concerned (the Manitoba Court of Appeal), handed down three days before the election, resulting in the status quo being maintained.

However, in his decision rendered on February 28, 1991, Mr. Justice B.L. Strayer of the Trial Division of the Federal Court of Canada ruled that the present paragraph 51(e) of the *Canada Elections Act* impairs the right of prison inmates to vote under section 3 of the *Charter of Rights and Freedoms* and that the limitation of paragraph 51(e) on the right to vote of prison inmates is not justifiable in light of section 1 of the *Charter*.

Pending the final resolution of this matter, I have made arrangements to put in place a mechanism for the registration of the approximately 29,000 inmates in federal, provincial and territorial prisons and penitentiaries and for the taking of their votes at the next federal election. In this respect, I have entered in contact with the Correctional Service of Canada of the Solicitor General's Department regarding possible mechanisms and security arrangements. I intend to do the same in respect of provincial and territorial penal authorities.

An opportunity will present itself for Parliament to take action in this respect *before* the next election, when the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing tables its report and recommendations for changes to the electoral system later this year.

It may be that a restriction on only those offenders who have committed more serious crimes might be deemed more consistent with the *Charter of Rights and Freedoms*. In other words, a layered approach, taking account of the severity of the penalty might be more acceptable as a reasonable limit on the right to vote of prison inmates. Should Parliament act to give the right to vote to any or all prison inmates, I believe that inmates should be added to the categories of electors who currently vote under the *Special Voting Rules* (Schedule II) of the *Canada Elections Act*. In this way, inmates would be able to vote at federal general elections in the same way as members of the Armed Forces and those limited categories of Canadians living abroad who currently qualify to vote under the *Rules*.

CHAPTER 5

COMPLIANCE AND ENFORCEMENT OF THE CANADA ELECTIONS ACT

5

COMPLIANCE AND ENFORCEMENT OF THE CANADA ELECTIONS ACT

The Commissioner of Canada Elections, under my general direction, is responsible for ensuring that the provisions of the *Canada Elections Act* are complied with and enforced. The Commissioner's consent is required in each case before prosecution for a violation of the *Act* can be undertaken.

The Commissioner's first objective is to encourage compliance with the legislation. Where compliance efforts fail, legitimate complaints of violations of the provisions of the *Act* are investigated promptly. Consent to prosecute is given where the facts of the case, public interest and the interest of justice warrant such action.

All cases of substance are referred to an investigator retained by the Commissioner or to the Royal Canadian Mounted Police. Outside counsels retained by the Commissioner provide advice and prosecutorial support.

Following is a report on the activities of the Commissioner of Canada Elections since my predecessor's 1989 Report to Parliament.

CASE OUTSTANDING AFTER THE 1984 GENERAL ELECTION

The one case arising from the 1984 general election that was unresolved at the time of the last Report to Parliament has now been before the courts. That case had been delayed by an unsuccessful appeal by the accused on jurisdictional grounds. All of the charges have been disposed of, with findings of guilt on all counts.

CASES ARISING FROM THE 1988 GENERAL ELECTION

A summary of the current status of complaints arising from the 1988 general election is contained in Table 3. A similar table was presented in the 1989 Report, but the information in it has been updated to reflect complaints received and activities in the intervening period. Increases are generally attributable to complaints arising from the examination of candidates' election expenses returns by the public or by reviewers at Elections Canada.

Three cases are of particular interest, as they involve appeals where the outcome may affect the degree to which many of the provisions of the present *Canada Elections Act* are enforceable. Many provisions of the *Act* make the candidate responsible for activities carried out by his or her campaign workers. At issue is the degree to which candidates can be legally held accountable for the actions of their workers and the kind of evidence which is needed to carry a defence of "due diligence".

TABLE 3

*** COMPLAINTS AND PROSECUTIONS – 1988 GENERAL ELECTION**

	Number of cases	Closed	Open	Prosecution	Acquittal Appeal Conviction Discharge Withdrawn
2 (2) Definition of election expenses	35	35	0	0	
15(1) (8(1)) Partiality of election clerk	1	1	0	0	
47(1) (13.6) Failure by chief agent to transmit auditor's report & return to C.E.O.	3	3	0	2	A(1) C(1)
47(1)(c) (13.6(c)) Transmittal by chief agent of auditor's report & return	3	3	0	0	
48 (13.7) Advertising during the blackout period by registered party	7	7	0	0	
71 (18) Enumerators and revising officers failing to properly carry out their duties	6	6	0	1	C(1)
Sch.IV Rule 14 (18A(14)) Impersonating an enumerator	1	1	0	0	
90 (24) False statement of withdrawal of candidate	1	1	0	0	
95-98 (29) Political partisanship in the appointment of D.R.O. by the returning officer	1	1	0	0	
129(1)(a) (44) Interfering with elector at polling station	1	1	0	0	
129(3) (44) Breaching secrecy of the vote	2	2	0	0	
147 (47) Illegal vouching	1	1	0	0	
150(1) (48) Employers failing to observe provisions of section requiring that employees be allowed four consecutive hours to vote	51	50	1	9	A(2) A-Ap(1) C(6)
157-158 (50) Partisan activity at or near a polling station	9	9	0	0	
Sub-total:	122	121	1	12	

	Number of cases	Closed	Open	Prosecution	Acquittal Appeal Conviction Discharge Withdrawn
208 (61.1) Candidate & official agent (O.A.) exceeding expenses limit provided by the Act	62	62	0	0	
213(a)(b) (61.2) Advertising during the blackout period by candidate	47	45	2	8	A-Ap(1) C(4) D(1) W(1)
214(1) (61.2(3)) Spending more than maximum allowed for notices of nomination meetings	1	1	0	1	A(1)
217(1)(3) (62(4)(6)) Payment of election expenses not through official agent	80	80	0	0	
219(1)(2) (62(6.3)) Failure to return unused forms in timely manner	145	145	0	0	
222(1) (62(12)) Failure of O.A. to pay bills within 4 months of polling day.	3	3	0	0	
226(3) (62.1(3)) Ineligible person acting as auditor for candidate	37	37	0	0	
228 (63(1)) Failure to include auditor's report	25	25	0	0	
234 63(5.4) Failure to transfer campaign surplus within time prescribed	103	103	0	0	
236(2) (63(9)) Failure to file return concerning election expenses	92	91	1	22	A(2) C(18) W(1)
236(3) (63(10)) Candidates and/or agents making false declaration respecting election expenses	4	4	0	0	
249 (65) Offences dealing with ballot box or paper	2	2	0	2	C(2)
251 (67) Sale of liquor on polling day	14	14	0	1	D(1)
252 (68) Voting when not qualified	7	7	0	0	
252(c) (68(c)) Application to be included on list where not a resident	1	1	0	0	
Sub-total:	623	620	3	34	

	Number of cases	Closed	Open	Prosecution	Acquittal Appeal Conviction Discharge Withdrawn
254(1) (70(1)) Failure by election officer to comply with the Act	12	12	0	0	
259(1) (70.1(1)) Third party advertising	27	27	0	0	
261 (72) Failure to identify printed material	47	47	0	0	
262 (73) Defacing or removing signs of a candidate	8	8	0	1	($250.- Charity) D(1)
263(2) (74(2)) Taking of false oath	2	2	0	1	C(1)
264 (75) Publishing false statement re character or conduct of candidate	5	5	0	0	
321(a)(b) (99.24(a)(b)) Charging more than lowest rate for advertising	2	2	0	0	
327 (104) Improper pledging by candidate	2	2	0	0	
328 (105) Premature publication of election results	12	12	0	2	A(1) C(1)
Sub-total:	117	117	0	4	
Total	**862**	**858**	**4**	**50**	

* As of April 2, 1991

Prosecutions have been entered for violations of section 328 of the *Act* concerning premature publication of election results. One case involving satellite broadcasting has produced jurisprudence whereby in order to "publish" electoral results under section 328, we must show that the broadcaster not only transmitted a signal but also that it was received by a known individual.

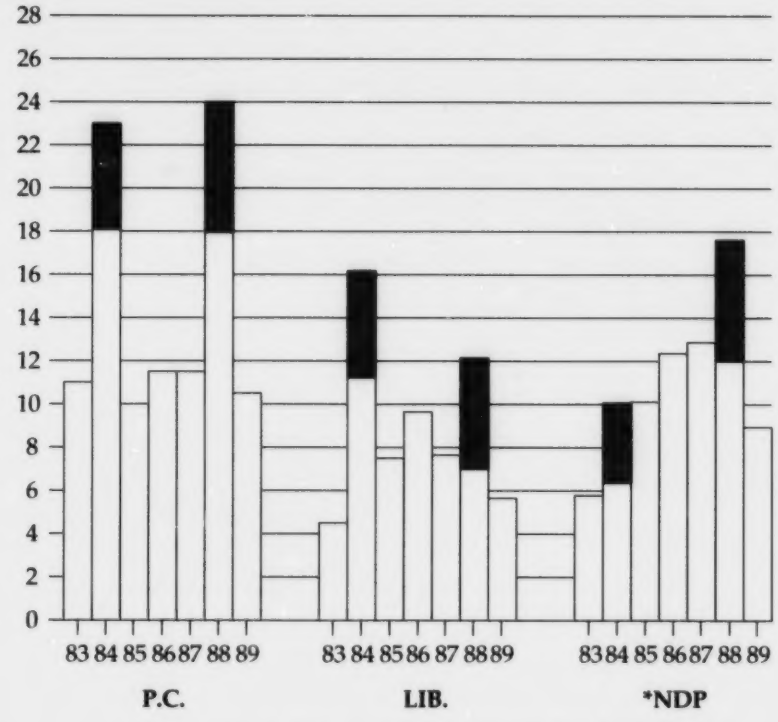
Finally, complaints relating to the definition of election expenses (section 2) and exceeding the election expenses limit (section 208) highlight the need to clarify the definition of election expenses contained in the *Act*. Imprecision in this definition leads to varying interpretations among candidates and parties, and, in turn, to frustration on the part of complainants who sincerely feel that some candidates have violated the rules, while candidates who endure investigations brought on by these complaints feel persecuted.

REGISTERED PARTY RETURNS

Registered party fiscal returns for 1988 and 1989 and registered party election expense returns have been received and analysed since my predecessor's 1989 Report. The problems related to the nature of the audit of registered party returns cited therein remain.

For comparative purposes, the accompanying chart depicts expenditures patterns for the three major parties between 1983 and 1989. The bars for 1984 and 1988 include an extra portion representing net election expenses reported by the parties (election expenses minus their reimbursements).

OPERATING EXPENSES & NET ELECTION EXPENSES ($ MILLIONS)



*Includes expenses of the party at national, provincial and territorial levels.

CHAPTER 6

BROADCASTING ARBITRATOR

6

BROADCASTING ARBITRATOR

Following the expiration in May 1989 of the term of office of *Charles M. Dalfen*, Canada's first Broadcasting Arbitrator, my predecessor appointed to the position, in September of 1989, a distinguished former public servant, *Edgar Gallant*.

The role of the Broadcasting Arbitrator is to allocate between the federally-registered political parties and the parties which have been approved for registration by the Chief Electoral Officer, the time which the Canadian broadcasting networks must make available to political parties for purchase, as well as the free time which must be made available during a general election pursuant to the provisions of the *Canada Elections Act*.

The Broadcasting Arbitrator is also required to issue to all broadcasters and network operators at election time, a set of guidelines covering the aforementioned time allocation, the procedures for booking broadcasting time by the political parties concerned, and any other pertinent matters. He must also supply broadcasters and network operators with guidelines established by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) regarding the applicability of the *Broadcasting Act* and its regulations to the conduct of broadcasters and network operators in relation to a general election.

Mr. Gallant's first report as Broadcasting Arbitrator is included as Appendix B to this Report.

CHAPTER 7

CONCLUSION

7

CONCLUSION

As those who have studied the history of our electoral legislation have remarked, reform of the Canadian electoral system is a continuous evolutionary process. The Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing is proof of that process at work. From the foregoing report on the activities of my Office, it is also evident that Elections Canada has established a record of seeking to improve the administration of elections. I would simply add that, in fulfilling my duties as Chief Electoral Officer, I fully intend to seek innovations which will keep Canada in the forefront of democratic development and to discuss them, when appropriate, with the House of Commons' Standing Committee on Privileges and Elections.

APPENDICES

7

Conclusion

As those who have studied the history of our electoral legislation have remarked, reform of the Canadian electoral system is a continuous evolutionary process. The Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing is proof of that process at work. From the foregoing report on the activities of my Office, it is also evident that Elections Canada has established a record of seeking to improve the administration of elections. I would simply add that, in fulfilling my duties as Chief Electoral Officer, I fully intend to seek innovations which will keep Canada in the forefront of democratic development and to discuss them, when appropriate, with the House of Commons' Standing Committee on Privileges and Elections.

APPENDICES

APPENDIX A

LIST OF REGISTERED POLITICAL PARTIES

REGISTERED POLITICAL PARTIES
Progressive Conservative Party of Canada
Liberal Party of Canada
New Democratic Party
Social Credit Party of Canada
Communist Party of Canada
Libertarian Party of Canada
*Parti Rhinocéros
The Green Party of Canada
Confederation of Regions Western Party
Party for the Commonwealth of Canada
Christian Heritage Party of Canada
Reform Party of Canada

POLITICAL PARTIES ACCEPTED FOR REGISTRATION
Populist Party for Canada
*Parti Nationaliste du Québec
Marxist-Leninist Party of Canada
Reform of the Monetary Law

*Name of party in French only

APPENDIX B

THE BROADCASTING ARBITRATOR L'ARBITRE EN MATIÈRE DE RADIODIFFUSION

February 8, 1991

Mr. Jean-Pierre Kingsley
Chief Electoral Officer
Elections Canada
440 Coventry Road
OTTAWA, Ontario
K1A 0M6

Dear Sir,

I am pleased to submit my first report as Broadcasting Arbitrator, covering the period from my appointment on September 6, 1989 to the end of December 1990.

Should you wish to discuss any aspect of this report I would be pleased to meet with you at your convenience.

Yours truly,

Edgar Gallant OC

Enclosure

c.c. Ronald A. Gould
Assistant Chief Electoral Officer

REPORT TO THE CHIEF ELECTORAL OFFICER

This report covers the period since September 6, 1989, the date when I was appointed Broadcasting Arbitrator.

In the absence of any request from registered parties for a meeting in accordance with subsection 308(1) of the Act, I proceeded to convene such a meeting under subsection 308(2) to commence consultations with a view to allocating the broadcasting time to be made available for purchase under section 307. The meeting was first scheduled for February 27, 1990. Due to unexpected and uncontrollable circumstances, I had to cancel this meeting. After the meeting was convened a second time, it was held in Ottawa on Monday, April 23, 1990.

Only seven of the twelve registered parties chose to send representatives to the meeting. Following two hours of discussion and negotiation, the representatives of these seven parties reached an agreement on the allocation of the six and one-half hours of broadcasting time mentioned in section 307. This allocation is presented at the end of this report. Then, in accordance with subsection 310(5) of the Act, I wrote to the chief agents of all the registered parties notifying them of the consensus reached at the April 23, 1990 meeting. In this letter, I reminded the registered parties once again that, in accordance with subsections 309(1) and (2), the allocation that was unanimously decided by the parties represented at the April 23 meeting was final and binding on all registered parties, including those that had not sent a representative to the meeting, at least until the next annual review under section 314 of the Act. I also wrote to the chief agents of the four parties from whom you had accepted applications for registration to inform them of the foregoing and to notify them that they had thirty days following receipt of my letter to request that broadcasting time be made available to them for purchase, under section 311 of the Act. I received no such official request.

In closing this brief report on my activities as Broadcasting Arbitrator since September 1989, I would first like to congratulate you on your appointment as Chief Electoral Officer. I would also wish to express my appreciation for the work of my predecessor, Mr. Charles M. Dalfen, who also leaves behind a spirit of co-operation upon which I very much rely. Without claiming to have the knowledge and experience to do so, I would like to tell you that I endorse the comments, suggestions and recommendations that he included in his reports of October 15, 1984 and January 23, 1989.

Finally, I must say how much I appreciated the co-operation of the personnel of Elections Canada.

UNANIMOUS AGREEMENT REACHED AT THE APRIL 23RD, 1990 MEETING OF THE REPRESENTATIVES OF REGISTERED PARTIES CONCERNING THE ALLOCATION OF THE BROADCASTING TIME TO BE MADE AVAILABLE FOR PURCHASE UNDER SECTION 307 OF THE CANADA ELECTIONS ACT

POLITICAL PARTY	NUMBER OF MINUTES THAT CAN BE PURCHASED
Progressive Conservative Party of Canada	173
Liberal Party of Canada	110
New Democratic Party	71
Parti Rhinocéros	9
Christian Heritage Party of Canada	9
The Green Party of Canada	9
Party for the Commonwealth of Canada	9
Total:	**390**

CANADA

RAPPORT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU CANADA

CONFORMÉMENT AU PARAGRAPHE 195(1) DE LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA

1991

PUBLIÉ PAR LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU CANADA

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de cat. SE1-5/1990

ISBN 0-662-58396-5

The Chief Electoral Officer
Le Directeur général des élections

Canada

le 1er mai 1991

L'honorable John A. Fraser, P.C.
C.R., député
Président de la Chambre des communes
Pièce 229-N
Édifice du Centre
Chambre des communes
OTTAWA (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous présenter mon premier rapport sur l'exercice de ma charge pour la période commençant après le 31 mars 1989, date à laquelle mon prédécesseur faisait dépôt de son dernier rapport.

Ce rapport vous est soumis conformément au paragraphe 195(1) de la Loi électorale du Canada, L.R.C., (1985), chap. E-2.

Veuillez agréer, monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.

Jean-Pierre Kingsley

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE DES POINTS SAILLANTS 1

CHAPITRE 1 *INTRODUCTION* 3

CHAPITRE 2 *PRINCIPALES ACTIVITÉS DEPUIS LE DERNIER RAPPORT (MARS 1989)* 7

Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis 8
Vérification intégrée 10
Politique et plan de vérification interne 10
Rapport concernant les dépenses d'élection 10
Vérification des rapports financiers 10
Tarif des honoraires d'élection 10
Enregistrement des partis politiques 11
Limite des circonscriptions électorales 11
Cartographie informatique
Sections de vote
Étude sur le Centre de distribution 12
Gestion de l'information 12
Programme d'information du public 13
Formation des directeurs du scrutin 14
Étude des réactions des directeurs du scrutin 14
Déménagement temporaire d'Élections Canada 14
Activités internationales 14

CHAPITRE 3 *CONDUITE DES ÉLECTIONS* 17

Élections partielles : 18
Beaver River (1989)
Chambly (1990)
Laurier–Sainte-Marie (1990)
Oshawa (1990)
Beauséjour (1990)
York-Nord (1990)
Autorisations spéciales 18
Élections dans les Territoires du Nord-Ouest 19

CHAPITRE 4 *QUESTIONS JURIDIQUES* 21

Élection contestée dans York-Nord 22
Statut juridique des directeurs du scrutin 23
Droit de vote des détenus 23

CHAPITRE 5 *RESPECT ET APPLICATION DE LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA* 25

Cause en suspens après l'élection générale de 1984 26
Causes découlant de l'élection générale de 1988 26
Rapports des partis enregistrés 30

CHAPITRE 6 *ARBITRE EN MATIÈRE DE RADIODIFFUSION* 31

CHAPITRE 7 *CONCLUSION* 33

TABLEAUX

1. Sommaire des données tirées des élections partielles tenues depuis l'élection générale de 1988 19
2. Permissions accordées en vertu du paragraphe 9(1) de la *Loi électorale du Canada* 20
3. Plaintes et poursuites 27

ANNEXES

A. Liste des partis politiques enregistrés 36
B. Rapport de l'Arbitre en matière de radiodiffusion 37

SOMMAIRE DES POINTS SAILLANTS

Voici un résumé des points saillants contenus dans le Rapport de 1991 au Parlement du Directeur général des élections du Canada. À la lumière des travaux entrepris par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, nous n'avons pas voulu répéter les recommandations de modifications à la *Loi électorale du Canada* contenues dans les rapports présentés au Parlement par le Directeur général des élections au cours des douze dernières années.

POINTS SAILLANTS

1. Le Vérificateur général (VG) a terminé en 1989 une *vérification intégrée* de la plupart des activités d'Élections Canada. Il a présenté des recommandations dans les domaines de la gestion financière, des marchés de services, de la gestion des accessoires d'élection et de l'utilisation des nouvelles technologies lors de la conduite des élections. À son avis, bon nombre des problèmes décelés découlent du caractère désuet de notre législation électorale qui engendre souvent des mesures inefficaces et donc des coûts supplémentaires.

   Une *politique de vérification interne* a été établie depuis lors et un *plan de vérification* a été élaboré et mis en oeuvre à Élections Canada.

2. Les sommaires des *rapports financiers* des candidats et des partis politiques enregistrés lors de l'élection générale de 1988, indiquant les contributions et les dépenses, ont été publiés en 1989, conformément à la *Loi électorale du Canada*. Les rapports détaillés peuvent être consultés par le public.

3. Suite à l'élection générale de 1988, le Commissaire aux élections fédérales a reçu 862 plaintes d'*infractions présumées à la Loi*. De ce total, 50 poursuites ont été autorisées, dont 33 ont jusqu'à présent donné lieu à des condamnations.

   Trois causes portées en appel permettront de déterminer dans quelle mesure de nombreuses dispositions de la *Loi électorale du Canada* sont applicables. Une fois de plus, les plaintes concernant la *définition des dépenses d'élection* soulignent la nécessité de clarifier cette définition et les poursuites concernant la *publication prématurée des résultats du scrutin* attirent l'attention sur les anomalies entourant l'article 328 de la *Loi*.

4. Conformément aux pratiques courantes au niveau de l'application des diverses mesures réglementaires fédérales et provinciales, le Directeur général des élections recommande que des sanctions civiles soient imposées pour faire appliquer bon nombre des dispositions de la *Loi* au lieu de prendre des mesures qui s'appuient sur le droit criminel.

5. Les travaux de la *Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis*, dont le rapport sera déposé plus tard cette année, sont d'une importance capitale pour l'avenir du processus et des institutions démocratiques du Canada, en particulier pour Élections Canada. À cette fin, le Directeur général des élections collabore étroitement avec la Commission et ses recherchistes et a engagé des ressources humaines, à la fois sur une base permanente et pour participer à des groupes de travail.

6. Un cas d'*élection contestée* dans la circonscription ontarienne de York-Nord a été le premier du genre depuis 1980 et le premier ayant entraîné l'annulation d'une élection depuis 1968. L'élection partielle organisée par la suite (1990) a confirmé le résultat de l'élection initiale (1988). À l'époque, un document d'information a été rédigé sur le cas et on peut se le procurer auprès d'Élections Canada.

7. Six *élections partielles* ont eu lieu depuis l'élection générale de 1988. Trois d'entre elles ont donné lieu à un changement de

parti, tandis que l'une des trois (Laurier–Sainte-Marie) a entraîné l'élection d'un député indépendant représentant le nouveau Bloc Québécois.

8. Suite aux recommandations présentées par le Vérificateur général et en fonction des nouvelles technologies actuellement disponibles, le Directeur général des élections a créé une nouvelle *Direction des systèmes d'information* et met en oeuvre un plan quinquennal de systèmes d'information intégrés qui entraînera l'informatisation progressive d'un certain nombre d'opérations d'Élections Canada, dont certains aspects de la production des cartes électorales.

9. Un avis juridique obtenu de l'extérieur du Bureau a clarifié la nature antérieurement vague du lien juridique qui existe entre le Directeur général des élections (DGÉ) et les *directeurs du scrutin* (qui sont nommés par le gouverneur en conseil). Selon l'avis obtenu, ils ne sont ni des employés ni des agents du DGÉ mais plutôt des agents publics embauchés par la Couronne. Même si la *Loi* exige que le DGÉ transmette des instructions aux directeurs du scrutin, il n'a pas le pouvoir de les nommer ou de les destituer; à cet égard, le DGÉ a recommandé à la Commission royale l'attribution de cette responsabilité directement à son Bureau.

10. Dans le but de maintenir et de renforcer l'indépendance de son Bureau, le Directeur général des élections recommande qu'une plus grande autonomie procédurale lui soit octroyée en matière budgétaire et que les contrôles à cet égard soient exercés par un comité de la Chambre des communes et par le Vérificateur général, et non par le Conseil du Trésor comme c'est actuellement le cas.

11. Suite à un manque chronique d'espace suffisant, les bureaux d'*Élections Canada seront temporairement déménagés* en août 1991 pour plusieurs années à l' intersection du Queensway et du chemin Blair pendant que les locaux actuels situés au 440 chemin Coventry à Ottawa seront entièrement rénovés et remis à neuf. Le Centre de distribution et l'entrepôt demeureront pendant ce temps au 440 chemin Coventry.

12. La multiplication des activités sur la *scène internationale* a des répercussions importantes sur les ressources limitées d'Élections Canada. Parmi ces activités, citons les séances d'information à l'intention des délégations étrangères, la formation de personnel électoral d'autres pays, les arrangements pour la fourniture d'accessoires d'élection, la prestation d'aide et de conseils techniques et le prêt de superviseurs et d'observateurs pour des élections.

    Élections Canada continuera à accepter des invitations en vue de participer à la conduite d'élections sur la scène internationale mais sa participation sera toutefois fonction de la disponibilité de ses ressources humaines.

13. Un jugement rendu par la Cour fédérale du Canada le 28 février 1991 a déclaré inconstitutionnelle et donc nulle la disposition de la *Loi électorale du Canada* qui rend *les détenus* inhabiles à voter. En attendant le résultat d'un appel interjeté par le gouvernement fédéral, le Directeur général des élections prend donc les dispositions nécessaires pour inscrire les quelque 29 000 personnes détenues dans les prisons au Canada et pour recueillir leurs bulletins de vote lors de la prochaine élection générale fédérale.

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

1

INTRODUCTION

© 1988 Yousuf Karsh

Jean-Pierre Kingsley

Voici mon premier Rapport au Parlement depuis que la Chambre des communes m'a fait l'insigne honneur de me nommer le 16 février 1990 pour devenir le 19 février 1990 le cinquième Directeur général des élections du Canada. En acceptant cette nomination, je suis entré dans une période de transition dans l'histoire du système électoral fédéral, période au cours de laquelle il fait l'objet d'une étude minutieuse. Je me suis engagé à superviser cette période de mutation que nous traversons inexorablement à mesure que notre régime démocratique est amené à s'harmoniser avec les dispositions de la *Charte des droits et libertés* et avec les exigences de la société moderne.

Plus j'approfondis le rôle et les responsabilités de mon poste, plus je constate et apprécie l'importante contribution faite au régime électoral du Canada par mon prédécesseur M. *Jean-Marc Hamel*. Au cours des 23 années de son mandat, M. Hamel a supervisé et mis en oeuvre de nombreuses modifications importantes au régime électoral qui ont touché les électeurs, les partis politiques et les candidats. Pendant tout ce temps, il a fait d'Élections Canada un organisme qui s'est révélé très compétent, très efficace et très soucieux des droits des électeurs et qui a rehaussé progressivement sa crédibilité en tant qu'organisme parlementaire non partisan.

Même si les problèmes inhérents au système électoral, mis en lumière par mon prédécesseur dans ses derniers Rapports au Parlement, subsistent, ainsi que le risque qui en découle pour la conduite des élections fédérales, je tiens à assurer les parlementaires qu'Élections Canada continuera à assumer le leadership nécessaire pour en garantir la bonne gestion.

Depuis ma nomination, les travaux de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis représentent une autre activité d'envergure. Elle passe le système

électoral au peigne fin et c'est avec plaisir que mon personnel et moi-même appuyons ses efforts de façon très tangible. À cet égard, des employés ont été détachés auprès de la Commission et d'autres participent activement à des groupes de travail constitués pour entreprendre des recherches, des analyses et des projets spéciaux. En outre, nous avons fourni une documentation de base considérable aux nombreux recherchistes dont la Commission a retenu les services. Je me tiens au courant de l'évolution des événements et la Commission devrait achever ses travaux tel que prévu à l'automne de cette année.

Comme je l'ai mentionné lors de ma comparution devant la Commission royale en septembre dernier, je suis un partisan inconditionnel d'une réforme rapide de la *Loi électorale du Canada*, dont la nécessité a été soulevée depuis 1979 dans plusieurs rapports successifs présentés au Parlement. (On peut se procurer le texte de mon mémoire en communiquant avec Élections Canada). En fait, les audiences publiques tenues par la Commission royale dans tout le Canada en 1990 ont confirmé le sentiment de bien des Canadiens que notre système électoral, exemplaire à bien des égards lors de sa mise en place initiale, a besoin d'être amélioré, surtout en ce qui a trait au respect des droits démocratiques garantis dans la *Charte des droits et libertés*.

Depuis l'adoption de la *Charte* en 1982, il ne fait aucun doute que les Canadiens sont de plus en plus conscients de leurs droits en général et cherchent à juste titre à obtenir la pleine reconnaissance de ces droits. Le système électoral n'est pas exclu de cette démarche. Pour bien illustrer ce point, il suffit de regarder avec quel regain de vigueur des Canadiens ont contesté au cours des dernières années, souvent devant les tribunaux, les dispositions législatives touchant les droits électoraux des juges, des déficients mentaux, des détenus et de bon nombre de Canadiens résidant à l'étranger.

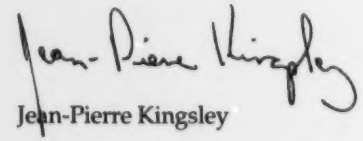
À mon avis, nous devons prêter attention à ces questions en priorité car elles touchent des droits que nous jugeons fondamentaux dans notre société, à savoir le droit de voter, le droit de se porter candidat à une élection et les droits à l'égalité. En fait, bien que les tribunaux aient déjà rendu des jugements établissant que certaines dispositions de l'actuelle *Loi électorale du Canada* sont inconstitutionnelles, cette dernière n'a pas encore été modifiée pour en tenir compte.

Personne n'a envie de connaître à nouveau la situation vécue par mon prédécesseur et son personnel en 1988, lorsque plus d'une douzaine de jugements rendus pendant la période électorale ont modifié ou menacé de modifier certaines dispositions de la *Loi* qui peuvent être considérées contraires à la *Charte*, exigeant ainsi des modifications importantes aux mécanismes électoraux existants sans disposer du temps nécessaire pour les planifier et les mettre en oeuvre.

Je suis persuadé que les recommandations finales de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis refléteront un examen complet et équilibré de *tous* les facteurs qui influeront sur le régime démocratique et électoral du Canada dans les années 90.

Pour Élections Canada, le défi consistera à faire appliquer de la façon la plus équitable, la plus rapide et la plus rentable possible les mesures législatives découlant des travaux de la Commission. Même si *tous* les changements ne peuvent être adoptés et mis en oeuvre à temps pour la prochaine élection générale, j'espère sincèrement que le Parlement pourra adopter les mesures les plus urgentes. En effet, comme l'a souligné mon prédécesseur dans son dernier Rapport au Parlement (1989), en l'absence des modifications importantes qui permettront d'harmoniser la *Loi électorale du Canada* et la *Charte*, nous nous retrouverons sûrement dans l'obligation de dépenser beaucoup d'énergie devant les tribunaux au cours de la prochaine campagne électorale, alors que nous devrions consacrer toute notre attention à la bonne conduite de l'élection.

Le présent Rapport donne un compte rendu des principales activités accomplies par mon Bureau depuis le dépôt du dernier Rapport au Parlement de mon prédécesseur, en mars 1989. J'espère être invité à examiner ces activités, ainsi que nos projets futurs, devant les membres du Comité permanent des privilèges et élections et je suis disposé à les rencontrer à leur convenance.



Jean-Pierre Kingsley

CHAPITRE 2

PRINCIPALES ACTIVITÉS DEPUIS LE DERNIER RAPPORT (MARS 1989)

2

PRINCIPALES ACTIVITÉS DEPUIS LE DERNIER RAPPORT (MARS 1989)

COMMISSION ROYALE SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE ET LE FINANCEMENT DES PARTIS

Sous la présidence de M. *Pierre Lortie*, cette Commission a été mise sur pied en novembre 1989 avec pour mandat "d'enquêter et de présenter un rapport sur les principes et procédures qui devraient régir l'élection des députés et le financement des partis politiques et des campagnes des candidats...".

Mon prédécesseur a comparu devant la Commission lors de sa première audience publique tenue le 12 mars 1990 à Ottawa. Depuis lors, de nombreux cadres d'Élections Canada ont participé à des séances d'information et fourni des renseignements ou des documents sur des sujets d'intérêt; certains participent également à des groupes de travail mis sur pied par la Commission.

Comme je l'ai dit dans l'introduction, j'ai comparu devant la Commission le 21 septembre 1990 lors de la clôture du calendrier de ses audiences publiques. Tel que mentionné dans mon mémoire (dont on peut obtenir un exemplaire en communiquant avec Élections Canada), les problèmes touchant la *Charte* présentent un intérêt particulier et pourraient, en l'absence de mesures correctives préalables, perturber la prochaine élection générale.

J'ai renvoyé les membres de la Commission aux difficultés ayant résulté de décisions judiciaires par lesquelles certaines dispositions de la *Loi* ont été déclarées inconstitutionnelles, notamment celles concernant l'incapacité électorale des juges ainsi que des déficients mentaux. J'ai également mentionné d'autres questions liées à la *Charte* qui n'ont pas encore été résolues de manière définitive par les tribunaux, à savoir l'exclusion des détenus (se reporter au Chapitre 4) et les disparités au plan de l'inscription des électeurs urbains et ruraux. Comme je l'ai dit aux commissaires, personne n'a envie de connaître à nouveau la situation vécue en 1988, lorsque plus d'une douzaine d'arrêts rendus par des tribunaux en pleine campagne électorale ont modifié (ou menacé de modifier) certaines dispositions de la *Loi électorale du Canada* pour contravention à la *Charte*. Il est essentiel que le Parlement règle ces questions liées à la *Charte avant* les prochaines élections.

J'ai évoqué la possibilité d'adapter les règles grâce auxquelles les membres des forces armées et les fonctionnaires fédéraux affectés à l'étranger peuvent voter, de manière à permettre à d'autres Canadiens vivant à l'étranger d'exercer leur droit de vote. Afin de remédier à l'important problème des électeurs urbains privés du droit de voter pour avoir manqué la date limite d'inscription sur la liste électorale, je recommande l'emploi de formulaires d'inscription à retourner par la poste et l'inscription au bureau du scrutin.

Des mécanismes appropriés de protection contre les fraudes seraient mis en place dans les deux cas.

J'ai également proposé d'autres modifications visant à accroître l'indépendance d'Élections Canada de manière à mieux refléter son rôle de mandataire du Parlement. C'est dans cette optique que j'ai recommandé que les directeurs du scrutin et le Directeur général adjoint des élections soient nommés directement par le bureau du Directeur général des élections et non, comme à l'heure actuelle, par décret du gouverneur en conseil, et que les budgets d'Élections Canada soient soumis à l'approbation d'un comité de la Chambre des communes.

Dans le cas des directeurs du scrutin, j'ai proposé que leur nomination devrait relever de mon Bureau dans le but d'assurer une gestion plus efficace du processus électoral, d'établir clairement l'autorité du Directeur général et de renforcer dans l'esprit de tous les intervenants ainsi que du public l'indépendance de l'administration des élections à l'endroit du pouvoir politique. Cette formule permettrait en outre le remplacement rapide d'un directeur du scrutin en période électorale. Dans d'autres juridictions où l'Exécutif nomme les directeurs du scrutin, il est arrivé par le passé que l'Exécutif tarde à exercer ses pouvoirs dans ce domaine, ce qui a compromis la formation des directeurs du scrutin et, possiblement, leur performance en période électorale. Les nominations seraient ainsi faites au mérite à la suite de concours publics selon des critères de sélection rigoureux tenant compte des exigences de gestion de ces postes. Cette mesure aurait l'avantage supplémentaire de clarifier le statut légal des directeurs du scrutin.

En matière budgétaire, j'ai proposé que l'on pourrait octroyer au Directeur général des élections une plus grande autonomie procédurale. Le Directeur général des élections préparerait les prévisions budgétaires globales de son organisme, les soumettrait au Comité des privilèges et élections de la Chambre (ou à tout autre comité approprié) pour son approbation. Ces prévisions seraient ensuite acheminées au Président du Conseil du Trésor pour que celui-ci les transmette à la Chambre des communes en même temps que les prévisions budgétaires du gouvernement, contrairement à la situation actuelle où Élections Canada doit soumettre son budget normal de fonctionnement à l'approbation du Conseil du Trésor et où le Comité des privilèges et élections n'est impliqué qu'après le dépôt en Chambre des crédits budgétaires du gouvernement. Le Vérificateur général continuerait de se pencher sur les dotations, les règlements et les politiques du Bureau, y compris la politique des marchés.

À propos de la question de l'application de la *Loi électorale du Canada*, j'ai proposé une nouvelle procédure de traitement des infractions. Dans une première catégorie, certaines activités demeureraient des actes criminels, par exemple le vote illicite, l'achat de votes, l'usurpation d'idendité, le vol de boîtes de scrutin ou de bulletins, la destruction de biens et la possession d'une arme à feu à proximité d'un bureau de scrutin. Ces incidents feraient l'objet d'une enquête de la GRC, qui intenterait des poursuites criminelles devant les tribunaux compétents. Une autre catégorie de pratiques contrôlées seraient automatiquement sanctionnées par des peines civiles (par exemple des amendes quotidiennes) prévues dans la *Loi*. Ces pratiques pourraient comprendre le retard ou la non-présentation des états financiers obligatoires. Toute autre infraction à la *Loi* tomberait dans une troisième catégorie et serait soumise à l'enquête d'Élections Canada et à la décision d'un tribunal administratif. Il pourrait s'agir du refus d'accorder du temps aux employés pour aller voter, de la publication prématurée des résultats d'une élection, de la diffusion de messages politiques en période d'interdiction ou de toute autre pratique irrégulière liée au financement électoral.

Parmi les recommandations que j'ai adressées à la Commission royale, deux entraîneraient des économies considérables pour le trésor public mais exigeraient des modifications législatives. La première concerne les recenseurs urbains. J'ai attiré l'attention des commissaires sur une économie possible d'une dizaine de millions de dollars si l'on nommait un seul recenseur dans chaque section de vote urbaine. On pourrait économiser une somme supplémentaire d'environ 8,4 millions de dollars en supprimant l'avis de rencensement qui doit être envoyé à chaque électeur. À la place, on pourrait laisser dans chaque foyer une fiche de recensement contenant les renseignements importants sur le scrutin qui figurent actuellement sur l'avis de recensement.

Je tiens à attirer l'attention des parlementaires sur le fait que mes recommandations à la Commission royale étaient inspirées par les préoccupations suivantes : la nécessité d'harmoniser la *Loi électorale du*

Canada et la *Charte* avant la prochaine élection et la nécessité d'entreprendre d'autres réformes spécifiques visant à accroître l'efficacité, l'efficience et l'accessibilité de notre système électoral pour les Canadiens.

VÉRIFICATION INTÉGRÉE

En 1989, le Vérificateur général a effectué une vérification intégrée au siège d'Élections Canada. Tous les aspects des activités du Bureau ont été étudiés, à l'exception des opérations du Bureau du Commissaire aux élections fédérales, des activités de soutien aux commissions de délimitation des circonscriptions électorales et des secteurs touchant les dépenses d'élection et le remboursement des partis et des candidats.

En résumé, le Rapport du Vérificateur général comportait neuf recommandations portant sur la gestion financière, les marchés de services, la gestion des accessoires d'élection et l'utilisation des nouvelles technologies lors de la conduite d'une élection. Toutefois, le Vérificateur général a déclaré que bon nombre des problèmes décelés découlent du caractère désuet de notre législation qui a engendré des mesures inefficaces et des coûts élevés pour administrer le processus électoral. Suite à la publication du rapport, j'ai comparu devant le Comité permanent des privilèges et élections qui examinait son contenu et j'en ai profité pour présenter un plan d'action pour donner suite au Rapport du Vérificateur général.

POLITIQUE ET PLAN DE VÉRIFICATION INTERNE

Pour mettre en oeuvre l'une des recommandations du Vérificateur général, le Groupe des services de vérification du ministère des Approvisionnements et Services a aidé Élections Canada à préparer une politique de vérification interne et un plan de vérification quinquennal. Le Comité exécutif a approuvé la politique et le plan en février 1990. La première phase du projet, qui comportait des vérifications touchant le Bureau du Commissaire aux élections fédérales et la Section de la redistribution et de la révision de la Direction des opérations, a été achevée en 1990. Une vérification de la Section de la coordination et de la planification de la Direction des opérations est en cours en ce début d'année 1991.

RAPPORT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS CONCERNANT LES DÉPENSES D'ÉLECTION

Suite à l'élection générale du 21 novembre 1988, mon prédécesseur a publié son rapport concernant les dépenses d'élection, qui contenait les renseignements suivants :

Partie 1 Les rapports des partis politiques enregistrés pour les exercices financiers de 1984 à 1988.

Partie 2 Les rapports de tous les partis politiques enregistrés concernant les dépenses d'élection pour l'élection générale de 1988.

Partie 3 Les sommaires des rapports concernant les dépenses d'élection des candidats pour l'élection générale de 1988.

Un exemplaire du rapport a été remis à chaque député à la fin de 1989 et des exemplaires supplémentaires sont disponibles auprès de mon Bureau.

VÉRIFICATION DES RAPPORTS FINANCIERS

Lors de l'élection générale de 1988, 1 578 candidats ont été tenus de présenter un rapport financier. Parmi eux, 739 ont eu droit à un remboursement moyen de 18 403 $ pour un total de 13,7 millions $; 723 de ces candidats ont également déclaré un excédent, dont la moyenne par candidat atteignait 13 290 $, soit un surplus total pour les candidats d'environ 9,6 millions $. Les vérificateurs des candidats ont également eu droit à un remboursement de leurs honoraires pour un montant total de 676 000 $.

Lors de l'élection générale de 1988, on comptait 12 partis politiques enregistrés. Quatre de ces partis ont été admissibles à un remboursement de leurs dépenses d'élection pour un total de près de 5 millions $.

TARIF DES HONORAIRES D'ÉLECTION

À la suite de l'élection générale de 1988, un certain nombre de directeurs du scrutin se sont dit préoccupés par les honoraires et les allocations qui leur ont été versés, ainsi qu'à d'autres officiers d'élection, en vertu du Tarif fédéral des honoraires qui est publié conformément à l'article 198 de la *Loi électorale du Canada*. Bon nombre d'entre eux sont

d'avis que le tarif n'a pas évolué en fonction des nombreux changements qui sont intervenus dans le domaine de l'administration des élections.

À la lumière de leurs commentaires, Élections Canada a engagé un cabinet d'experts-conseils pour étudier la situation et faire des recommandations à propos de la rémunération des directeurs du scrutin et des autres officiers d'élection lors d'une élection. Un comité composé de dix directeurs du scrutin a été choisi dans l'ensemble du Canada pour fournir aux experts-conseils des renseignements détaillés sur la gestion des élections. Les experts-conseils ont présenté leur rapport et, après l'analyse des recommandations par mon personnel, nous présenterons le Tarif révisé des honoraires au gouverneur en conseil pour obtenir son approbation.

ENREGISTREMENT DES PARTIS POLITIQUES

Depuis le dernier Rapport au Parlement (1989) de mon prédécesseur, quatre partis politiques ont demandé leur enregistrement auprès de mon Bureau. Après vérification de chaque demande, ils ont été acceptés et le nom de chaque parti a été inscrit au registre. Chacun de ces partis, ainsi que tout autre qui en fera la demande, sera officiellement enregistré le lendemain de la date à laquelle il aura parrainé des candidats et des candidates dans au moins 50 circonscriptions électorales lors de la prochaine élection générale, pourvu que les brefs de cette élection générale soient émis au moins 60 jours après la demande d'enregistrement du parti. L'Annexe A au présent Rapport donne une liste de ces quatre partis ainsi que des douze partis enregistrés existants.

Nous avons reçu un certain nombre de demandes de renseignements concernant l'enregistrement d'un parti et on peut prévoir que 18 à 20 partis politiques se disputeront les suffrages des électeurs lors de la prochaine élection générale.

LIMITES DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES

1. CARTOGRAPHIE INFORMATIQUE

À la suite du dernier redécoupage des circonscriptions électorales (1986-1987) et de la délimitation ultérieure des sections de vote dans chaque circonscription, des consultations ont été entreprises avec des responsables de ministères fédéraux et provinciaux, avec des représentants de la Chambre des communes et avec des employés d'Élections Canada. Étant donné les besoins d'Élections Canada en matière de cartographie électorale, les progrès réalisés ailleurs dans le domaine de la géomatique laissent entrevoir l'existence possible d'un meilleur moyen d'atteindre nos objectifs. Nous avons constaté que la plupart des organismes extérieurs qui fournissent actuellement des cartes ou des services à mon Bureau ont adopté une certaine forme d'automatisation dans leurs activités cartographiques. Par conséquent, il a été décidé de réévaluer les modalités de notre programme de cartographie électorale dans le contexte du plan stratégique pour des systèmes d'information dont il est fait mention plus loin dans le présent chapitre.

Pour commencer, Élections Canada a entrepris une étude des besoins des usagers, afin d'étayer la situation actuelle, d'identifier clairement nos besoins cartographiques et de donner des directives afin de mieux répondre aux exigences de la *Loi électorale du Canada*, de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* et de la *Charte des droits et libertés*, tout en offrant un meilleur service aux électeurs et en améliorant le processus électoral.

L'étude a permis de constater que les modalités de cartographie électorale utilisées actuellement à Élections Canada sont longues et fastidieuses et qu'elles nous empêchent de remplir efficacement notre mandat et de répondre aux attentes croissantes des directeurs du scrutin, des politiciens et du public. On y recommande d'entreprendre une étude de faisabilité pour déterminer la viabilité de diverses solutions, notamment le dessin assisté par ordinateur (DAO), les systèmes d'information géographique (SIG) et une combinaison de SIG et de techniques traditionnelles de cartographie.

L'étude de faisabilité a révélé que les SIG sont faisables et rentables en termes d'avantages quantifiables et non quantifiables. Élections Canada a donc décidé de procéder à une mise en place progressive de SIG entre 1991 et 1995, suite à des essais qui seront réalisés au cours du prochain exercice, et de réaliser une intégration des fichiers-textes et des fichiers spatiaux dans nos applications informatiques.

2. *SECTIONS DE VOTE*

Après la dernière élection générale, Élections Canada a procédé à une analyse poussée des documents concernant la délimitation des sections de vote dans chaque circonscription électorale pour aider les directeurs du scrutin à effectuer des changements, pour améliorer le système et pour trouver les meilleures solutions aux problèmes existants. Nous avons également choisi et obtenu des cartes de base afin que les directeurs du scrutin ayant des zones rurales dans leurs circonscriptions électorales puissent délimiter correctement chaque section de vote rurale. Ce programme est un prolongement de celui qui a été entamé dans les régions urbaines avant l'élection générale de 1988, ce qui fait qu'environ 95 p. 100 du système de cartographie électorale est fondé sur les mêmes normes.

Un examen de la délimitation des sections de vote a été ordonné dans toutes les circonscriptions électorales à compter de l'automne 1989. Cette analyse avait principalement pour but de détecter les secteurs qui nécessitent une redélimitation des sections de vote; il s'agit, en fait, d'un pas vers l'identification des problèmes liés aux limites existantes.

D'après l'expérience acquise lors de l'élection de 1988 et en tenant compte du fait qu'il est de plus en plus difficile de trouver suffisamment de travailleurs d'élection de nos jours, il a été jugé souhaitable de réduire le nombre de sections de vote en les regroupant chaque fois que cela est possible sans occasionner trop d'inconvénients pour les électeurs. Entre 1984 et 1988, quelque 10 000 sections de vote ont été supprimées, ce qui a permis d'économiser environ 3 millions $ en frais d'exploitation.

En plus des avantages financiers découlant de cette mesure, il faut mentionner la normalisation des données et des descriptions concernant les sections de vote rurales et urbaines, l'établissement d'un inventaire considérable de cartes (à une échelle utile) de toutes les municipalités de plus de 5 000 habitants, la normalisation des échelles des cartes à l'intérieur d'une même ville, la possibilité de photocopier, d'agrandir et de réduire toutes les cartes, la présence d'une légende commune pour l'ensemble du Canada et la production informatisée en format bilingue des documents décrivant les limites des circonscriptions électorales, des indicateurs de rues et des indicateurs des sections de vote.

ÉTUDE SUR LE CENTRE DE DISTRIBUTION

Des experts-conseils de l'extérieur ont entrepris un examen complet des opérations de l'entrepôt en organisant des entrevues avec le personnel de l'entrepôt et avec les membres de l'équipe de gestion d'Élections Canada. Cette étude a fourni l'occasion idéale pour analyser les activités d'entreposage. Dans l'ensemble, les conclusions ont été encourageantes et, dans les cas où des faiblesses ont été décelées, des mesures correctives ont déjà été prises ou sont prévues.

Ces mesures concernent notamment le déménagement dans les locaux du rez-de-chaussée pour éliminer les restrictions actuelles en matière de surcharge de l'étage, la simplification des niveaux hiérarchiques au sein de l'organisme, la réduction du personnel permanent, l'étude de la mécanisation des activités d'emballage et la prise en considération de la livraison décentralisée de certains accessoires directement des fournisseurs aux directeurs du scrutin ou aux points régionaux d'approvisionnement.

GESTION DE L'INFORMATION

À la suite de l'introduction de la technologie de l'information lors de la 34e élection générale, il a été décidé d'entreprendre l'élaboration d'un plan stratégique pour des systèmes d'information en vue de définir sur quelle base et selon quelles priorités il faudrait poursuivre l'implantation et l'application des techniques de traitement de l'information à Élections Canada.

Cette étude, qui a été achevée en janvier 1991, permettra à mon Bureau d'élaborer un plan directeur en vue de gérer l'expansion de systèmes intégrés d'information au cours des prochaines années. Ce plan sera fondé sur une approche progressive faisant appel à toute une panoplie d'essais préalables et sur un souci de rentabilité, en tenant notamment compte de la valeur des améliorations ultérieures. Le passage d'une phase à la suivante n'interviendra que lorsque les essais se seront révélés entièrement satisfaisants.

Le plan regroupera toutes les activités qui seront informatisées au cours des cinq prochaines années et englobera, dans les bureaux des directeurs du scrutin, l'établissement de la liste électorale préliminaire, la production des avis de recensement, les changements apportés à la liste électorale pendant la période de révision, le calcul des montants versés aux officiers d'élection et la saisie des résultats le soir du scrutin, et aussi, à mon Bureau, l'introduction de la cartographie informatique (telle que décrite précédemment), la bureautique, un système financier automatisé, le courrier électronique et la mise en place de nouveaux systèmes intégrés de gestion pour d'autres activités opérationnelles.

Parmi les avantages qu'engendrera l'informatisation de ces activités, mentionnons la disponibilité des listes électorales sur disquettes selon un format normalisé à l'échelle du pays et l'amélioration de la qualité et de la facilité de reproduction des cartes des sections de vote.

Pour bien illustrer l'importance de l'amélioration de l'efficacité d'Élections Canada et du rôle de la gestion de l'information en son sein, une nouvelle Direction des systèmes d'information a été créée dernièrement.

PROGRAMME D'INFORMATION DU PUBLIC

Dans son dernier Rapport au Parlement (1989), mon prédécesseur a mentionné un certain nombre d'activités entreprises par Élections Canada car il était d'avis que les Canadiens ont le droit d'être informés sur leurs droits démocratiques et leurs droits à l'égalité, maintenant enchâssés dans la *Charte des droits et libertés*, et ont le droit d'être informés sur l'exercice de ces droits. J'ai l'intention de poursuivre les programmes d'information du public mis sur pied par mon Bureau.

Depuis 1989, les principales activités entreprises ont englobé une exposition conjointe avec les Archives nationales du Canada. L'importante exposition intitulée *Les coulisses des élections/Behind the Ballot Box*, qui a été montée aux Archives nationales du Canada au début de 1989 et dont mon prédécesseur a mentionné l'inauguration dans son dernier Rapport, a connu un immense succès. Cette présentation de l'histoire et de l'évolution du système électoral du Canada a attiré quelque 10 000 personnes en trois mois, ce qui en fait jusqu'à présent l'exposition la plus réussie des Archives nationales.

Le programme complémentaire d'élections simulées, mis sur pied par Élections Canada, a entraîné la participation de quelque 5 000 élèves de 70 écoles et d'autres organismes, si bien que ce projet a permis de faire progresser considérablement nos objectifs de communication.

Étant donné le succès de l'exposition susmentionnée, mon prédécesseur avait approuvé la présentation d'une exposition plus modeste dans le cadre du Programme des expositions itinérantes des Archives nationales du Canada. Portant le même titre, cette exposition a été inaugurée en mai 1990 au musée de Sault-Ste-Marie (Ontario) avant d'être présentée par la suite à Maple Creek et Saskatoon (Saskatchewan) et à Nanaimo (Colombie-Britannique). Elle se rendra à Prince George en avril prochain. Cette exposition devrait voyager pendant encore sept ans et elle fera partie intégrante de notre stratégie de communication pendant toute cette période.

À chaque endroit, Élections Canada mettra sur pied un programme d'animation complémentaire avec les écoles locales et d'autres groupes cibles, notamment avec la présentation d'élections simulées. L'exposition comporte également une présentation audio-visuelle et un volet informatique interactif unique et innovateur qui permet aux utilisateurs d'identifier leur propre circonscription électorale et leur député, d'obtenir un profil de leur circonscription électorale et des données biographiques sur leur député, de répondre à un questionnaire historique et de diriger leur propre élection. D'autres applications du volet informatique interactif sont à l'étude.

Trois rapports statutaires ont été publiés depuis avril 1989, à savoir le Rapport du Directeur général des élections concernant les dépenses d'élection des partis politiques et des candidats à l'élection générale de 1988 et les rapports sur les élections partielles tenues en 1989 et 1990. En dehors du catalogue et de l'historique publiés en 1990 pour accompagner l'exposition itinérante intitulée *Les coulisses des élections/Behind the Ballot Box*, nous n'avons ni publié de nouveaux documents d'information, ni apporté de révisions importantes à la documentation existante, en raison des modifications attendues à la *Loi électorale du*

Canada à la suite des travaux de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

En mai 1989, conformément aux exigences du paragraphe 235(2) de la *Loi électorale du Canada* en matière de divulgation, nous avons placé dans certains quotidiens et hebdomadaires du Canada des annonces payées contenant les sommaires des rapports concernant les dépenses d'élection des candidats lors de l'élection générale de 1988. Nous avons fait appel à 778 journaux pour réaliser une publication satisfaisante des sommaires dans les 295 circonscriptions électorales. Jusqu'à présent, des annonces semblables ont été placées dans des journaux à propos des élections partielles tenues dans les circonscriptions électorales de Beaver River (1989), Chambly, Laurier–Sainte-Marie et Oshawa (1990).

FORMATION DES DIRECTEURS DU SCRUTIN

Une analyse des besoins, effectuée par un expert-conseil, a permis d'examiner les possibilités de formation des directeurs du scrutin en fonction des techniques actuelles d'éducation des adultes et d'évaluer les outils fournis par mon Bureau aux directeurs du scrutin pour former leur personnel électoral.

L'étude a proposé une réorientation des techniques de formation d'Élections Canada et a permis d'identifier des modifications que l'on pourrait apporter aux outils de formation existants. Des changements seront effectués en conséquence.

ÉTUDE DES RÉACTIONS DES DIRECTEURS DU SCRUTIN

En avril et en mai 1989, nous avons organisé des réunions pour connaître les réactions des directeurs du scrutin à propos de la conduite de la 34e élection générale. Les directeurs du scrutin et leurs adjoints ont assisté à vingt et une réunions organisées dans treize villes du Canada. Chaque réunion a été dirigée par quatre représentants chevronnés d'Élections Canada. L'ordre du jour de ces réunions comportait les éléments suivants : les préparatifs pour une élection; le début de la période électorale; l'inscription des électeurs (recensement et révision); les activités de communications; les candidats et le scrutin; le financement; et des questions d'ordre général.

Les participants étaient avides de partager leurs expériences et ont proposé de nombreuses recommandations visant à apporter des changements et des améliorations. Ces suggestions étaient surtout de nature administrative et elles peuvent être mises en oeuvre sans modifier la *Loi*.

Nous avons également reçu des recommandations qui exigeraient des modifications législatives. Nous les avons étudiées à la lumière de notre propre expérience et nous avons constaté que bon nombre d'entres elles méritent une étude plus approfondie. Elles ne figuraient pas dans le projet de loi C-79 et concernent, en général, des aspects du processus de recensement et de préparation des listes électorales préliminaires, ainsi que les modalités entourant les diverses possibilités de votation. Bon nombre des préoccupations ont également été soulevées en 1990 lors de rencontres avec des directeurs du scrutin organisées par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

DÉMÉNAGEMENT TEMPORAIRE D'ÉLECTIONS CANADA

À l'automne 1988, mon prédécesseur a prévenu le ministère des Travaux publics du Canada (TPC) qu'il faudrait trouver de nouveaux locaux pour Élections Canada, en raison de problèmes graves de ventilation, de réparations importantes à faire au système de chauffage, du manque d'espace pour les bureaux et du caractère inadéquat des installations d'entreposage à notre adresse actuelle située au 440 chemin Coventry dans le secteur est de la ville d'Ottawa. Cependant, avec le déclenchement de l'élection générale en octobre 1988, ce projet a été repoussé après l'élection.

À la suite d'un appel de soumission lancé par Travaux publics Canada en décembre 1990, un déménagement temporaire est maintenant prévu pour le 31 août 1991 dans l'édifice Élections Canada, près de l'intersection du chemin Blair et du Queensway dans la région de la Capitale nationale, pas très loin des installations d'entreposage.

ACTIVITÉS INTERNATIONALES

Comme on peut le constater à la lecture des rapports présentés au Parlement par mon prédécesseur, en particulier de ceux qui ont été déposés entre 1984 et 1989, Élections

Canada joue un rôle de plus en plus actif sur la scène internationale des élections. Depuis le dépôt du dernier Rapport, le nombre et l'éventail des demandes d'aide et de participation adressées à mon Bureau se sont multipliés proportionnellement à l'évolution rapide des événements démocratiques qui se sont déroulés dans de nombreux pays du monde.

Au cours de cette période, mon Bureau a répondu à des demandes émanant du Président de la Chambre des communes, de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), de la International Foundation for Electoral Systems (IFES), du Centre interaméricain d'assistance et promotion électorale (CAPEL), du ministère des Affaires extérieures et, sous ses auspices, des Nations-Unies, de l'Organisation des États américains et de nombreux pays des Antilles, de l'Amérique centrale, de l'Europe et de l'Afrique. Dans le cadre de notre participation, nous avons informé des délégations étrangères de passage, formé du personnel électoral, fourni des accessoires d'élection, donné de l'aide et des conseils techniques et prêté des superviseurs et des observateurs pour des élections. Les paragraphes qui suivent résument les activités internationales d'Élections Canada depuis le dépôt du dernier Rapport au Parlement de mon prédécesseur.

Au cours du dernier exercice financier, Élections Canada a participé à des évaluations préélectorales en Bulgarie, en Tchécoslovaquie, en Guyane, en Haïti et au Zaïre. Par la suite, une aide matérielle a été accordée à ces pays par le gouvernement canadien; Élections Canada a offert ses compétences pour garantir la livraison en temps voulu des accessoires d'élection nécessaires. Nous avons observé des élections ou choisi des Canadiens comme observateurs pour des élections dans les pays suivants : Nicaragua, Costa Rica, Honduras, Salvador, Tchécoslovaquie, Roumanie, Albanie, Bulgarie, Haïti, Bénin et Guatemala. Par ailleurs, Élections Canada a reçu des délégations de Pologne, du Bénin, de la Côte d'Ivoire, du Zaïre, du Salvador, d'Italie et du Japon. En outre, étant donné la participation importante du Canada dans le domaine électoral à l'échelon international, Élections Canada a eu recours à d'autres réseaux pour trouver du personnel qualifié, par exemple en passant par les bureaux des directeurs généraux des élections de l'Ontario, du Québec et du Manitoba.

Par ailleurs, Élections Canada a participé à des pourpalers avec les Nations-Unies et l'Organisation des États américains et avec le ministère des Affaires extérieures et l'ACDI à propos des futurs événements électoraux qui vont se dérouler dans le monde et de la nature et de l'éventualité de notre participation. En octobre dernier, j'ai rencontré des représentants des Nations-Unies et de l'Organisation des États américains à propos de la nécessité de disposer d'un délai de planification plus long et d'améliorer la coordination entre les divers participants lorsqu'il s'agit de fournir des observateurs et diverses formes d'aide pour des élections.

En ce qui concerne la participation accrue du personnel d'Élections Canada à des activités électorales internationales, les salaires et avantages sociaux connexes des personnes concernées continuent à être absorbés par Élections Canada. Les autres coûts inhérents, comme les frais de déplacement et d'hébergement, sont récupérés auprès de l'organisme demandeur.

La collaboration à titre bénévole des collègues provinciaux, des directeurs du scrutin et d'autres Canadiens spécialistes des questions électorales a constitué un élément essentiel pour poursuivre nos réalisations dans le domaine des activités internationales.

L'expérience acquise récemment à Élections Canada m'a amené à conclure qu'il faudra tenir compte des conditions suivantes au moment d'accepter des missions d'observation lors d'élections internationales :

a) des délais suffisants pour permettre un bon recrutement et une formation adéquate des observateurs;
b) la possibilité d'obtenir la collaboration d'autres organismes observateurs;
c) la possibilité de prévoir la participation d'observateurs nationaux du pays concerné travaillant sous l'autorité d'un organisme crédible basé dans ce pays.

En tenant compte des conditions susmentionnées, Élections Canada continuera à accepter des invitations en vue de participer à la conduite d'élections internationales, mais sa participation sera fonction des circonstances ainsi que de la disponibilité de ses ressources humaines.

CHAPITRE 3

CONDUITE DES ÉLECTIONS

3

CONDUITE DES ÉLECTIONS

ÉLECTIONS PARTIELLES

Depuis la tenue de la 34e élection générale le 21 novembre 1988, six élections partielles ont eu lieu dans les circonscriptions électorales de Beaver River (Alberta) le 13 mars 1989, de Chambly (Québec) le 12 février 1990, d'Oshawa (Ontario) et Laurier–Sainte-Marie (Québec) le 13 août 1990, et de Beauséjour (Nouveau-Brunswick) et York-Nord (Ontario) le 10 décembre 1990.

Lors de ces six élections partielles, quarante-deux candidats se sont présentés : quatre dans Beaver River, six dans Chambly, dix dans Oshawa, sept dans Laurier–Sainte-Marie, six dans Beauséjour et neuf dans York-Nord.

Dans Beaver River, c'est la candidate du Parti Réformiste qui a été élue, devenant ainsi la première représentante de ce parti à la Chambre des communes. Dans Chambly, c'est le candidat du Nouveau Parti Démocratique qui a été élu, devenant également le premier député NPD du Québec à la Chambre des communes. Dans Oshawa, le candidat NPD a été élu, tandis qu'un candidat indépendant représentant le Bloc Québécois a remporté le siège dans Laurier–Sainte-Marie. Dans Beauséjour, c'est le chef du Parti libéral qui a été élu et, dans York-Nord, c'est le candidat libéral qui a été réélu à la suite de l'annulation de l'élection de 1988 par la Cour suprême de l'Ontario (se reporter au Chapitre 4).

Le Tableau 1 (page 19) présente les données concernant les six élections partielles.

Dans chaque circonscription électorale, un programme d'information des électeurs a été mis sur pied, notamment avec la distribution d'un feuillet d'information multilingue à tous les ménages dans Oshawa et dans Laurier–Sainte-Marie. La participation électorale a varié d'un minimum de 33,21 p. 100 dans York-Nord à un maximum de 69,55 p. 100 dans Beauséjour.

Dans le but de garantir le respect de la *Loi électorale du Canada*, un séminaire d'information sur les dispositions législatives concernant les dépenses d'élection a été organisé dans chaque circonscription électorale concernée plusieurs semaines avant le jour du scrutin. Les participants à ces séminaires étaient généralement les agents officiels ou les vérificateurs des candidats et parfois les candidats eux-mêmes.

AUTORISATIONS SPÉCIALES

Au cours de la plupart des élections, le Directeur général des élections est appelé à invoquer ses pouvoirs spéciaux en vertu du paragraphe 9(1) de la *Loi* pour faire face à des circonstances exceptionnelles ou imprévues. Mon prédécesseur et moi-même avons invoqué ces pouvoirs discrétionnaires en accordant les permissions spéciales suivantes énoncées au Tableau 2 (page 20).

TABLEAU 1

SOMMAIRE DES DONNÉES TIRÉES DES ÉLECTIONS PARTIELLES TENUES DEPUIS L'ÉLECTION GÉNÉRALE DU 21 NOVEMBRE 1988

Circonscriptions	Beaver River (Alberta)	Chambly (Québec)	Laurier–Ste-Marie (Québec)	Oshawa (Ontario)	Beauséjour (N.-B.)	York-Nord (Ontario)
Motif de l'élection	Décès de John Dahmer	Démission de R. Grisé	Décès de J.-C. Malépart	Démission de J.E. Broadbent	Démission de F. Robichaud	Élection contestée
Date de vacance du siège	Le 12 déc. 1988	Le 30 mai 1989	Le 22 nov. 1989	Le 2 janv. 1990	Le 25 sept. 1990	Le 7 juin 1990
Date de l'élection	Le 13 mars 1989	Le 12 févr. 1990	Le 13 août 1990	Le 13 août 1990	Le 10 déc. 1990	Le 10 déc. 1990
Population - 1981	68 200	88 686	86 861	91 263	65 473	93 734
Population - 1986	72 694	92 685	83 492	95 189	67 750	144 226
Estimation le jour du scrutin	75 390	95 884	80 797	98 330	69 572	206 601
Nombre de bureaux de scrutin	163	184	167	175	143	362
Électeurs sur la liste préliminaire	43 931	66 839	50 612	60 353	48 570	128 344
Électeurs sur la liste officielle	44 105	67 292	52 672	62 005	49 072	129 929
Nombre de candidats	4	6	7	10	6	9
Plafond des dépenses d'élection	47 882,73 $	49 283,88 $	44 858,70 $	48 996,19 $	47 616,26 $	77 599,28 $
Nombre de candidats pour le remboursement	2	2	2	2	2	2
Suffrages valides exprimés	22 903	39 919	25 101	25 314	33 684	42 749
% de participation	51,93 %	60,40 %	48,40 %	41,03 %	69,55 %	33,21 %
Candidat(e) élu(e)	Deborah C. Grey	Phillip Edmonston	Gilles Duceppe	Mike Breaugh	Jean Chrétien	Maurizio Bevilacqua
Appartenance	Réformiste	N.P.D.	Indépendant	N.P.D.	Libéral	Libéral

ÉLECTIONS DANS LES TERRITOIRES DU NORD-OUEST

Depuis le dépôt du dernier Rapport au Parlement, en 1989, mon Bureau a également surveillé une élection partielle dans la circonscription électorale territoriale de Natilikmiot pour combler un poste devenu vacant par suite de la démission du député en place. Quatre candidats se sont présentés et l'élection s'est déroulée le 10 octobre 1989, avec une participation électorale de 82,2 p. 100.

Dans son dernier Rapport au Parlement, mon prédécesseur avait mentionné que les

deux élections territoriales dont il faisait état seraient peut-être les dernières administrées par notre Bureau, car on prévoyait que l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest recommanderait la nomination d'un Directeur général des élections, comme le stipule la *Loi de 1986 sur les élections dans les Territoires du Nord-Ouest*. Toutefois, cette nomination n'a pas eu lieu et il a été convenu que mon Bureau administrerait la prochaine élection générale à l'automne 1991.

Le rapport de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales des Territoires du Nord-Ouest (1989-1990) a été déposé par le président au cours de la session de printemps 1990 de l'Assemblée législative. Il a recommandé de maintenir 24 sièges, même si les limites de quatorze circonscriptions ont été modifiées et si un siège supplémentaire a été accordé à la ville de Yellowknife. Ces recommandations ont été étudiées lors de la session d'automne 1990 de l'Assemblée législative et les nouvelles limites sont maintenant en vigueur pour la prochaine élection générale dans les Territoires.

TABLEAU 2

PERMISSIONS ACCORDÉES PENDANT LES ÉLECTIONS PARTIELLES EN VERTU DU PARAGRAPHE 9(1)DE LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA

Circonscription	Beaver River (Alberta)	Chambly (Québec)	Oshawa (Ontario)	Laurier–Sainte-Marie (Québec)	Beauséjour (N.-B.)	York-Nord (Ontario)	Total
Nomination d'un deuxième scrutateur pour accepter les bulletins au bureau du directeur du scrutin	-	x	x	x	-	-	3
Ouverture d'un deuxième bureau électoral dans la circonscription électorale	-	-	-	-	x	x	2
Prolongation de la période de révision	-	-	x	x	-	-	2
Nomination de deux agents réviseurs supplémentaires en général	-	-	-	x	-	-	1
Nomination de deux agents réviseurs supplémentaires au bureau du directeur du scrutin	-	-	-	x	-	-	1
Nomination de quatre recenseurs supplémentaires	-	-	x	-	-	-	1
Décompte avancé des bulletins de vote au bureau du directeur du scrutin	-	-	x	-	-	-	1
Augmentation du nombre d'articles du Tarif des honoraires*	-	1	-	-	-	1	2
Total	**0**	**2**	**4**	**4**	**1**	**2**	**13**

* Conformément à l'article 41 du Tarif des honoraires.

CHAPITRE 4

QUESTIONS JURIDIQUES

4

QUESTIONS JURIDIQUES

ÉLECTION CONTESTÉE DANS YORK-NORD

A la suite du décompte officiel des bulletins de vote dans la circonscription électorale de York-Nord (Ontario), lors de l'élection générale de 1988, le candidat libéral Maurizio Bevilacqua fut déclaré élu avec une marge de 66 voix sur Michael O'Brien, candidat du Parti Progressiste-Conservateur.

M. O'Brien a demandé un recomptage judiciaire des bulletins, comme le prévoit l'article 177 de la *Loi électorale du Canada*. Le 5 décembre 1988, le recomptage a renversé le résultat obtenu lors du décompte officiel.

Par la suite, M. Bevilacqua a gagné son appel de la décision découlant du recomptage judiciaire et la cause a été renvoyée devant le juge chargé du recomptage pour y donner suite. Le recomptage a révélé une majorité de 77 voix en faveur du candidat libéral qui a été par la suite assermenté comme député de York-Nord.

Le candidat du Parti Progressiste-Conservateur a contesté l'élection en vertu des dispositions de la *Loi sur les élections fédérales contestées*, en alléguant, dans le cadre d'une requête en contestation d'élection, que certaines irrégularités avaient été commises pendant le processus électoral. Suite à un examen des documents d'élection, la requête a été modifiée pour indiquer que l'on avait bien constaté 121 irrégularités. La plupart d'entre elles concernaient des modalités inadéquates utilisées pour répondre (sous serment) d'électeurs ruraux. Dans de nombreux cas, les répondants des électeurs ruraux n'étaient pas des personnes qui figuraient sur la même liste électorale comme l'exige l'article 147 de la *Loi électorale du Canada*.

La requête a été entendue par les juges Gray et MacFarland de la Cour suprême de l'Ontario qui ont conclu que l'inobservation des dispositions de la *Loi* avait influé sur le résultat de l'élection, étant donné que le nombre de suffrages contestés (121) dépassait la marge constatée entre les deux premiers candidats (77) après le recomptage judiciaire. Le tribunal s'est dit d'avis que les clauses de réserve contenues à l'article 272 de la *Loi* ne pouvaient être invoquées pour corriger l'inobservation de la *Loi* constatée dans ce cas (cet article stipule que l'inobservation de la *Loi* n'annule pas l'élection à moins qu'elle ait influé sur le résultat).

Dans son jugement du 28 mai 1990, la Cour a indiqué très clairement qu'il n'y avait "... aucune preuve à l'effet que... les irrégularités résultaient de l'inconduite d'électeurs ou d'officiers d'élection". Elle a également insisté sur le fait que seuls 121 des quelque 88 000 suffrages exprimés dans York-Nord étaient contestés.

Le jugement n'a pas été porté en appel. Le 7 juin 1990, j'ai reçu un mandat du Président de la Chambre des communes m'avisant que le siège de York-Nord était devenu vacant par suite du jugement rendu par la Cour. Conformément à l'article 31 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, le Premier ministre a

déclenché une élection partielle dans York-Nord pour le 10 octobre 1990. Le résultat de cette élection partielle est mentionné au Chapitre 3 du présent Rapport.

STATUT JURIDIQUE DES DIRECTEURS DU SCRUTIN

La nature du lien qui existe entre les directeurs du scrutin et mon Bureau n'est pas définie clairement par la *Loi électorale du Canada*. Pour clarifier la situation, j'ai donc obtenu un avis juridique, demandé par mon prédécesseur, auprès d'un cabinet d'avocats de l'extérieur.

Cet avis précise que les directeurs du scrutin ne sont ni des employés, ni des agents de mon Bureau. Ce sont plutôt des agents publics employés par la Couronne du chef du Canada.

Même si la *Loi électorale du Canada* me donne les pouvoirs de transmettre aux officiers d'élection les instructions "... nécessaires à l'application efficace de la présente loi..." et m'autorise à refuser le paiement d'honoraires dans les cas où un officier d'élection omet d'accomplir l'une des fonctions de son poste, elle ne permet pas d'établir clairement l'autorité du Directeur général des élections par rapport aux directeurs du scrutin qui sont, en fait, nommés et destitués par le gouverneur en conseil.

Cette question, que j'ai soulevée dans mon mémoire à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis et qui avait été partiellement abordée par mon prédécesseur dans plusieurs rapports antérieurs au Parlement, fait actuellement l'objet d'un examen par la Commission royale.

DROIT DE VOTE DES DÉTENUS

Dans son dernier Rapport au Parlement (1989), mon prédécesseur a relaté les circonstances difficiles qu'il a rencontrées lorsque des jugements contradictoires rendus par des cours provinciales, *pendant* la campagne électorale de 1988, ont successivement déclaré nulle puis confirmé la disposition de la *Loi électorale du Canada* qui prive les détenus du droit de voter. Il s'est finalement laissé guider par le jugement de la plus haute cour concernée (la Cour d'appel du Manitoba), rendu trois jours avant l'élection, qui a abouti au maintien du statu quo.

Toutefois, dans son jugement rendu le 28 février 1991, le juge B.L. Strayer de la Section de première instance de la Cour fédérale du Canada a décidé que l'actuel alinéa 51e) de la *Loi électorale du Canada* porte atteinte au droit des détenus de voter en vertu de l'article 3 de la *Charte des droits et libertés* et que la restriction imposée au droit de vote des détenus à l'alinéa 51e) n'est pas justifiable à la lumière de l'article 1 de la *Charte*.

Dans l'attente du règlement définitif de cette question, j'ai pris les dispositions nécessaires pour mettre en place un mécanisme permettant l'inscription des quelque 29 000 personnes détenues dans les prisons et les pénitenciers fédéraux, provinciaux et territoriaux et pour recueillir leurs bulletins de vote lors de la prochaine élection fédérale. À cet égard, j'ai communiqué avec le Service correctionnel du Canada du ministère du Solliciteur général à propos des éventuels mécanismes à mettre en place et des dispositions à prendre en matière de sécurité. J'ai l'intention de faire la même chose en ce qui concerne les autorités pénales des provinces et territoires.

Une occasion idéale se présentera bientôt pour le Parlement en vue de prendre des mesures à cet égard *avant* la prochaine élection, lorsque la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis déposera son rapport et ses recommandations plus tard cette année en vue de modifier le système électoral.

Il se pourrait que l'imposition d'une restriction aux seuls délinquants ayant commis des crimes plus graves puisse être jugée plus conforme à la *Charte des droits et libertés*. Autrement dit, une approche à plusieurs paliers tenant compte de la sévérité de la peine pourrait être plus acceptable pour les tribunaux comme limite raisonnable imposée au droit de vote des détenus. Si le Parlement devait décider d'accorder le droit de vote à tous les détenus, je suis d'avis qu'il faudrait les ajouter aux catégories d'électeurs qui votent actuellement en vertu des *Règles électorales spéciales* (Annexe II) de la *Loi électorale du Canada*. Les détenus pourraient ainsi voter lors des élections générales fédérales de la même façon que les membres des forces armées et que les quelques catégories de Canadiens résidant à l'étranger qui ont actuellement le droit de voter en vertu de ces *Règles*.

CHAPITRE 5

RESPECT ET APPLICATION DE LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA

5

RESPECT ET APPLICATION DE LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA

Sous ma surveillance générale, le Commissaire aux élections fédérales a pour fonction de veiller au respect et à l'application des dispositions de la *Loi électorale du Canada*. Son consentement est nécessaire dans chaque cas avant de pouvoir entreprendre des poursuites pour une infraction à la *Loi*.

Le premier objectif du Commissaire est d'encourager le respect de la loi. En cas d'échec de ces efforts, il faut immédiatement faire enquête sur les plaintes légitimes d'infractions aux dispositions de la *Loi*. Le Commissaire donne son consentement pour une poursuite lorsque les circonstances de la cause et l'intérêt du public et de la justice le justifient.

Toutes les causes de fond sont transmises à un enquêteur, dont les services sont retenus par le Commissaire, ou à la Gendarmerie royale du Canada. Le Commissaire peut retenir les services d'avocats-conseils pour bénéficier de leurs conseils et de leur aide durant le procès.

Voici le rapport des activités du Commissaire aux élections fédérales depuis le dépôt du Rapport de mon prédécesseur au Parlement en 1989.

CAUSE EN SUSPENS APRÈS L'ÉLECTION GÉNÉRALE DE 1984

La seule cause découlant de l'élection générale de 1984 qui n'avait toujours pas été résolue au moment du dépôt du dernier Rapport au Parlement a maintenant été entendue devant les tribunaux. Elle avait été retardée à cause du rejet d'un appel, interjeté par l'accusé, touchant la compétence de la Cour. Toutes les accusations ont été réglées et des verdicts de culpabilité ont été rendus sur tous les chefs d'accusation.

CAUSES DÉCOULANT DE L'ÉLECTION GÉNÉRALE DE 1988

Un sommaire de la situation actuelle des plaintes reçues à l'occasion de l'élection générale de 1988 est donné au Tableau 3. Le Rapport de 1989 comportait un tableau semblable, mais les renseignements qu'il contenait ont été mis à jour pour tenir compte des plaintes reçues et des activités entreprises depuis lors. Les augmentations sont généralement attribuables aux plaintes découlant de l'examen des rapports concernant les dépenses d'élection des candidats par le public ou par des examinateurs d'Élections Canada.

Trois causes présentent un intérêt particulier car elles impliquent des appels dont le résultat pourrait influer sur le degré d'application de nombreuses dispositions de l'actuelle *Loi électorale du Canada*. Bon nombre de dispositions de la *Loi* rendent le candidat responsable des activités entreprises par les travailleurs de sa campagne. La question qui se pose consiste à savoir jusqu'à quel point les candidats peuvent être tenus légalement responsables des actes de leurs travailleurs et quels types de preuves sont nécessaires pour faire valoir une défense fondée sur le degré de "diligence requise".

TABLEAU 3

***PLAINTES ET POURSUITES – ÉLECTION GÉNÉRALE DE 1988**

	Nombre de cas	Dossiers clos	Dossiers en cours	Poursuites	Absolution Acquittement Appel Condamnation Retrait
2 (2) Définition des dépenses d'élection	35	35	0	0	
15(1) (8(1)) Partialité du secrétaire d'élection	1	1	0	0	
47(1) (13.6) Défaut par l'agent principal de transmettre les rapports du vérificateur et des dépenses	3	3	0	2	A(1) C(1)
47(1)(c) (13.6(c)) Transmission par l'agent principal des rapports du vérificateur et des dépenses	3	3	0	0	
48 (13.7) Publicité par un parti enregistré pendant la période d'interdiction	7	7	0	0	
71 (18) Recenseurs et réviseurs ne s'acquittant pas convenablement de leurs fonctions	6	6	0	1	C(1)
Annexe IV Règle 14 (18A(14)) Usurpation de l'identité d'un recenseur	1	1	0	0	
90 (24) Fausse déclaration de désistement d'un candidat	1	1	0	0	
95-98 (29) Partisanerie politique lors de la nomination du scrutateur par le directeur du scrutin	1	1	0	0	
129(1)(a) (44) Intervention auprès d'un électeur au bureau de scrutin	1	1	0	0	
129(3) (44) Violation du secret du vote	2	2	0	0	
147 (47) Répondre illégalement d'une personne	1	1	0	0	
Sous-total :	62	62	0	3	

	Nombre de cas	Dossiers clos	Dossiers en cours	Poursuites	Absolution Acquittement Appel Condamnation Retrait
150(1) (48) Employeurs n'observant pas les dispositions de l'article exigeant que les employé(e)s disposent de quatre heures consécutives pour aller voter	51	50	1	9	A(2) A-Ap(1) C(6)
157-158 (50) Activité partisane à l'intérieur ou à proximité d'un bureau de scrutin	9	9	0	0	
208 (61.1) Candidat et agent officiel dépassant les limites prévues par la Loi	62	62	0	0	
213(a)(b) (61.2) Publicité par un candidat pendant la période d'interdiction	47	45	2	8	Ab(1) A-Ap(2) C(1) R(4)
214(1) (61.2(3)) Dépenser plus que le maximum autorisé pour les avis d'assemblées de nomination	1	1	0	1	A(1)
217(1)(3) (62(4)(6)) Paiement de dépenses d'élection autrement que par l'agent officiel	80	80	0	0	
219(1)(2) (62(6.3)) Défaut de retourner les formules inutilisées dans les délais prévus	145	145	0	0	
222(1) (62(12)) Défaut par l'agent officiel de payer les factures dans les quatre mois suivant le jour du scrutin	3	3	0	0	
226(3) (62.1(3)) Personne inéligible exerçant les fonctions de vérificateur d'un candidat	37	37	0	0	
228 (63(1)) Défaut d'inclure le rapport du vérificateur	25	25	0	0	
234 63(5.4) Défaut de disposer des sommes excédentaires de la campagne dans les délais prescrits	103	103	0	0	
236(2) (63(9)) Défaut de transmettre le rapport concernant les dépenses d'élection	92	91	1	22	A(2) C(18) R(1)
236(3) (63(10)) Candidats et/ou agents faisant une fausse déclaration au sujet des dépenses d'élection	4	4	0	0	
Sous-total :	659	655	4	40	

	Nombre de cas	Dossiers clos	Dossiers en cours	Poursuites	Absolution Acquittement Appel Condamnation Retrait
249 (65) Infraction concernant une boîte de scrutin ou un bulletin de vote	2	2	0	2	C(1)
251 (67) Vente de spiritueux le jour du scrutin	14	14	0	1	Ab(1)
252 (68) Voter sans être habile à le faire	7	7	0	0	
252(c) (68(c)) Demande d'inscription sur la liste sans être résident	1	1	0	0	
254(1) (70(1)) Inobservation de la Loi par un officier d'élection	12	12	0	0	
259(1) (70.1(1)) Publicité par des tierces parties	27	27	0	0	
261 (72) Non-identification de matériel imprimé	47	47	0	0	
262 (73) Mutilation ou enlèvement de pancartes d'un candidat	8	8	0	1	(250 $ - Charité) D(1)
263(2) (74(2)) Prestation d'un faux serment	2	2	0	1	C(1)
264 (75) Publication d'une fausse déclaration concernant la réputation ou la conduite personnelle d'un candidat	5	5	0	0	
321(a)(b) (99.24(a)(b)) Facturation d'un tarif supérieur au tarif le plus bas	2	2	0	0	
327 (104) Engagement illégal signé par un candidat	2	2	0	0	
328 (105) Publication prématurée des résultats du scrutin	12	12	0	2	A(1) C(1)
Sous-total :	141	141	0	7	
Total	**362**	**858**	**4**	**50**	

* À jour au 2 avril 1991

Des poursuites ont été intentées pour des infractions à l'article 328 de la *Loi* concernant la publication prématurée des résultats du scrutin. Une cause impliquant la retransmission par satellite a fait jurisprudence par le fait que, pour "publier" les résultats du scrutin en vertu de l'article 328, nous devons démontrer que le radiodiffuseur a non seulement transmis un signal mais que ce dernier a également été reçu par une personne connue.

Enfin, les plaintes ayant trait à la définition des dépenses d'élection (article 2) et au dépassement du plafond des dépenses d'élection (article 208) soulignent la nécessité

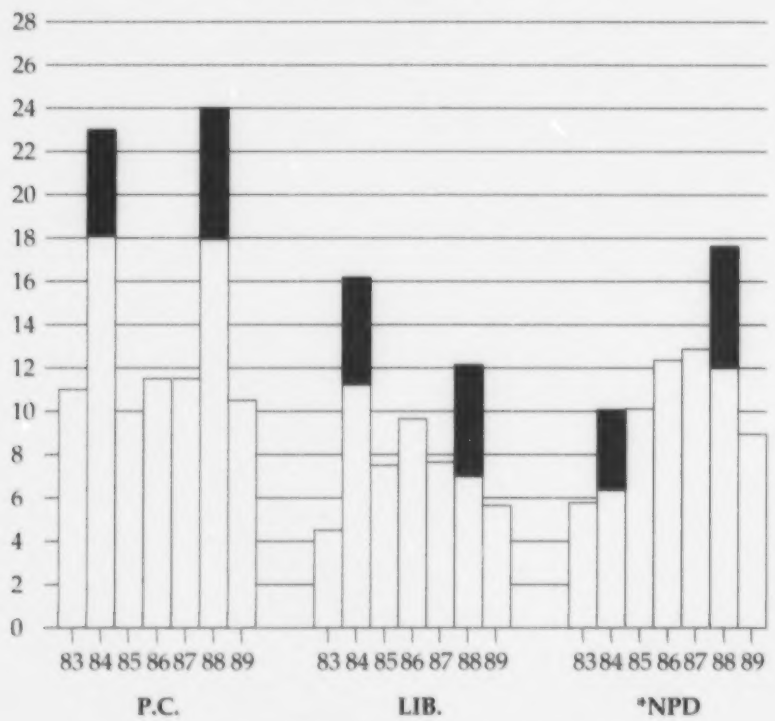
de clarifier la définition des dépenses d'élection contenue dans la *Loi*. L'imprécision de cette définition conduit à diverses interprétations parmi les candidats et les partis et, à son tour, à des frustrations chez les plaignants qui pensent sincèrement que certains candidats ont enfreint les règles, tandis que les candidats qui font l'objet d'enquêtes provoquées par ces plaintes se sentent persécutés.

RAPPORTS DES PARTIS ENREGISTRÉS

Depuis le dépôt du Rapport de 1989 de mon prédécesseur, nous avons reçu et analysé les rapports financiers des partis enregistrés pour 1988 et 1989 et les rapports concernant les dépenses d'élection des partis enregistrés. Les problèmes ayant trait à la nature de la vérification des rapports des partis enregistrés, mentionnés en 1989, demeurent valables.

À des fins de comparaison, le graphique suivant présente les profils des dépenses des trois principaux partis entre 1983 et 1989. Les barres concernant les années 1984 et 1988 comportent une partie supplémentaire représentant les dépenses d'élection nettes déclarées par les partis (leurs dépenses d'élection moins leurs remboursements).

FRAIS D'EXPLOITATION ET DÉPENSES D'ÉLECTION NETTES (MILLIONS $)



*Inclut les dépenses du parti aux niveaux national, provincial et territorial.

CHAPITRE 6

ARBITRE EN MATIÈRE DE RADIODIFFUSION

6

ARBITRE EN MATIÈRE DE RADIODIFFUSION

Après l'expiration, en mai 1989, du mandat du premier Arbitre en matière de radiodiffusion du Canada, M. *Charles M. Dalfen*, mon prédécesseur a nommé à ce poste, en septembre 1989, un ancien fonctionnaire d'excellente réputation, M. *Edgar Gallant*.

L'Arbitre en matière de radiodiffusion a pour rôle de répartir, entre les partis politiques fédéraux enregistrés et les partis dont la demande d'enregistrement a été approuvée par le Directeur général des élections, le temps d'émission payé que les réseaux canadiens de radiodiffusion doivent mettre à la disposition des partis politiques, ainsi que le temps d'émission gratuit qui doit être mis à leur disposition pendant une élection générale, conformément aux dispositions de la *Loi électorale du Canada*.

L'Arbitre en matière de radiodiffusion est également tenu d'adresser à tous les radiodiffuseurs et exploitants de réseaux, au moment d'une élection, un ensemble de lignes directrices couvrant la répartition du temps d'émission susmentionné, les modalités de réservation du temps d'émission par les partis politiques concernés et toute autre question pertinente. Il doit également fournir aux radiodiffuseurs et aux exploitants de réseaux les lignes directrices établies par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) à propos de l'application de la *Loi sur la radiodiffusion* et de ses règlements au comportement des radiodiffuseurs et des exploitants de réseaux dans le cadre d'une élection générale.

Le premier rapport de M. Gallant à titre d'Arbitre en matière de radiodiffusion est inclus en Annexe B au présent Rapport.

CHAPITRE 7

CONCLUSION

7

Conclusion

Comme l'ont remarqué les personnes qui ont étudié l'histoire de notre législation électorale, le système électoral canadien est un processus en évolution constante. La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis en est une preuve vivante. Il ressort également du présent rapport des activités de mon Bureau qu'Élections Canada déploie des efforts constants pour améliorer la conduite des élections. J'ajouterai simplement que, dans l'exercice de mes fonctions de Directeur général des élections, j'ai fermement l'intention de rechercher les innovations qui permettront au Canada de se maintenir à l'avant-garde du progrès démocratique et d'en parler, en temps opportun, avec les membres du Comité permanent des privilèges et élections de la Chambre des communes.

ANNEXES

ANNEXE A

LISTE DES PARTIS POLITIQUES ENREGISTRÉS

PARTIS POLITIQUES ENREGISTRÉS
Parti Progressiste-Conservateur du Canada
Parti libéral du Canada
Nouveau Parti Démocratique
Parti Crédit Social du Canada
*Communist Party of Canada
Parti Libertarien du Canada
Parti Rhinocéros
Le Parti Vert du Canada
*Confederation of Regions Western Party
Parti pour la République du Canada
Parti de l'Héritage Chrétien du Canada
Le Parti Réformiste du Canada

DEMANDE D'ENREGISTREMENT DE PARTIS POLITIQUES ACCEPTÉE
Parti Populaire pour le Canada
Parti Nationaliste du Québec
Parti Marxiste-Léniniste du Canada
Réforme de la loi monétaire

*Nom du parti en anglais seulement

ANNEXE B

THE BROADCASTING ARBITRATOR L'ARBITRE EN MATIÈRE DE RADIODIFFUSION

le 8 février 1991

Monsieur Jean-Pierre Kingsley
Directeur général des élections
Élections Canada
440 chemin Coventry
OTTAWA (Ontario)
K1A 0M6

Monsieur le Directeur général des élections,

J'ai le plaisir de vous présenter mon premier rapport comme arbitre en matière de radiodiffusion pour la période du 6 septembre 1989, date de ma nomination, à la fin de décembre 1990.

Il me serait agréable de discuter avec vous, à un moment qui vous conviendra, tout aspect de ce rapport.

Veuillez agréer, monsieur le Directeur général des élections, l'assurance de ma très haute considération.

Edgar Gallant OC

pièces jointes

c.c.: Ronald A. Gould
Directeur général adjoint
des élections

RAPPORT AU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS

Ce rapport couvre la période depuis le 6 septembre 1989, jour de ma nomination comme arbitre en matière de radiodiffusion.

Aucun parti enregistré n'ayant demandé la convocation d'une réunion en vertu de l'alinéa 308(1) de la Loi, j'ai moi-même convoqué une telle réunion en conformité de l'alinéa 308(2) en vue d'entamer les consultations pour la répartition du temps d'émission à libérer, pour achat, sous le régime de l'article 307. La réunion fut d'abord convoquée pour le 27 février 1990. En raison de circonstances imprévues et incontrôlables, il m'a fallu annuler cette réunion. Après une deuxième convocation, la réunion a eu lieu à Ottawa le lundi 23 avril 1990.

Sept seulement des douze partis enregistrés ont choisi de se faire représenter à la réunion. Après deux heures de discussion et de négociation, les représentant(e)s de ces sept partis se sont entendu(e)s sur une répartition des six heures et demie de temps d'émission mentionnées à l'article 307. Cette répartition est présentée à la fin de ce rapport. Par la suite, conformément à l'alinéa 310(5) de la Loi, j'ai écrit aux agents principaux de tous les partis enregistrés leur faisant part du consensus de la réunion du 23 avril 1990. Dans cette lettre, je rappelais de nouveau à l'attention des partis enregistrés que, en vertu des alinéas 309(1) et (2), la répartition décidée à l'unanimité par les partis représentés à la réunion du 23 avril est péremptoire et lie tous les partis enregistrés, y compris ceux qui n'avaient pas envoyé de représentant(e)s à la réunion, au moins jusqu'à la prochaine révision annuelle en vertu de l'article 314 de la Loi. J'ai aussi écrit aux agents principaux des quatre partis dont vous aviez accepté la demande d'enregistrement pour les informer de ce qui précède et les aviser qu'ils disposaient de trente jours suivant la reception de ma lettre pour demander que du temps d'émission soit libéré à leur profit, pour achat, sous le régime de l'article 311 de la Loi. Je n'ai reçu aucune demande officielle à cet effet.

En terminant ce bref rapport sur mes activités comme arbitre en matière de radiodiffusion depuis septembre 1989, je voudrais d'abord vous féliciter de votre nomination comme Directeur général des élections. Je désire aussi exprimer mon appréciation pour le travail de mon prédécesseur, Monsieur Charles M. Dalfen, qui a laissé en plus un esprit de collaboration sur lequel je compte beaucoup. Sans prétendre avoir les connaissances et l'expérience pour ce faire, je me permets de vous dire que je souscris aux commentaires, suggestions et recommandations qu'il a consignés dans ses rapports du 15 octobre 1984 et du 23 janvier 1989.

Enfin, je me dois de vous dire combien j'ai apprécié la collaboration du personnel d'Élections Canada.

ACCORD UNANIME CONCLU À LA RÉUNION DES REPRÉSENTANTS DES PARTIS ENREGISTRÉS TENUE LE 23 AVRIL 1990 AU SUJET DE LA RÉPARTITION DU TEMPS D'ÉMISSION À LIBÉRER, POUR ACHAT, SOUS LE RÉGIME DE L'ARTICLE 307 DE LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA

PARTI POLITIQUE	NOMBRE DE MINUTES LIBÉRÉES POUR ACHAT
Parti Progressiste-Conservateur du Canada	173
Parti libéral du Canada	110
Nouveau Parti Démocratique du Canada	71
Parti Rhinocéros	9
Parti de l'Héritage Chrétien du Canada	9
Le Parti Vert du Canada	9
Parti pour la République du Canada	9
Total :	**390**